



Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE
ADMINISTRACIÓN

TRABAJO MONOGRÁFICO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
CONTADOR PÚBLICO

CÓDIGO ADUANERO MERCOSUR: PIEZA CLAVE PARA UNA
UNIÓN ADUANERA.

por
CHANQUET, CHRISTIAN
ROLANDO, MARCELO
VIEYTO, MA. NATALIA

TUTOR: Dr. LABANDERA, PABLO

Montevideo
URUGUAY
2012

PÁGINA DE APROBACIÓN

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRACIÓN

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

Título:

**CÓDIGO ADUANERO MERCOSUR: PIEZA CLAVE PARA UNA
UNIÓN ADUANERA.**

Autores:

CHANQUET, CHRISTIAN

ROLANDO, MARCELO

VIEYTO, MA. NATALIA

Tutor:

Dr. LABANDERA, PABLO

Carrera:

CONTADOR PÚBLICO

Cátedra:

NEGOCIOS CON EL EXTERIOR

Puntaje:

.....

Tribunal

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

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

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

Fecha:.....

DEDICATORIA

A la familia y amigos que, con apoyo y tolerancia, compartieron nuestro esfuerzo y perseverancia para lograr el objetivo tal cual nos lo planteamos desde el inicio.

AGRADECIMIENTOS

A nuestra facultad por ser el soporte durante este tiempo para nuestra formación académica.

A nuestro tutor Dr. Pablo Labandera y a la Cátedra de Negocios con el Exterior por ser la guía en la creación de este trabajo.

A todos aquellos que brindaron parte de su tiempo y conocimiento necesarios para lograr el objetivo planteado.

A la Maestra Beraiz por el tiempo dedicado en la revisión del trabajo.

RESUMEN

En este trabajo de investigación se busca analizar las ventajas y desventajas de la aplicación del Código Aduanero MERCOSUR como instrumento de armonización de las legislaciones nacionales entre los países integrantes del bloque.

Se contextualizará la situación y el grado de integración con que cuenta la región al momento de la incorporación del cuerpo normativo, mostrando la relevancia de los antecedentes que llevaron al desarrollo de la situación actual.

Particularmente se destacará el impacto que pueda tener el mismo en la política aduanera uruguaya y las diferencias que se plantean con la actual situación de nuestro país, dejando en evidencia cual es el camino que deberá seguir nuestra legislación al momento de la integración a su cuerpo normativo.

DESCRIPTORES

MERCOSUR. Código Aduanero. Consejo de Mercado Común. Tratado de Asunción. Clausula Habilitación, ALADI. Formas de Integración Económica. Unión Aduanera. Operador Económico. Territorio Aduanero. Zonas de Control. Arancel Externo Común. Distribución de la renta aduanera. Origen y procedencia.

ÍNDICE

	PÁGINA DE APROBACIÓN.....	1
	DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS.....	2
	RESUMEN Y DESCRIPTORES.....	3
1	INTRODUCCIÓN.....	6
2	MARCO NORMATIVO.....	8
	2.1 Derecho Internacional Público.....	8
	2.2 Derecho Económico Internacional.....	11
	2.3 La integración regional.....	12
	2.4 Multilateralismo y Regionalismo.....	14
	2.5 Clausula de Habilitación.....	18
	2.6 La integración económica en América Latina.....	20
	2.7 Origen Político del MERCOSUR.....	21
3.	FORMALIDADES DEL MERCOSUR.....	28
	3.1 Tipos o formas de integración.....	28
	3.2 Estructura orgánica del MERCOSUR.....	32
	3.2.1 Consejo de Mercado Común.....	32
	3.2.2 Grupo de Mercado Común.....	33
	3.2.3 Comisión de Comercio del MERCOSUR.....	33
	3.2.4 Comisión Parlamentaria Conjunta.....	34
	3.2.5 Foro Consultivo Económico y Social.....	34
	3.2.6 Secretaría Administrativa del MERCOSUR.....	34
	3.3 Personalidad Jurídica del MERCOSUR.....	34
	3.3.1 Fuente jurídica del MERCOSUR.....	35
	3.3.2 Sistema de resolución de controversias.....	35
4.	ANTECEDENTES.....	38
	4.1 Reseña histórica.....	38
	4.2 MERCOSUR: nacimiento y evolución.....	40
	4.2.1 Contexto histórico y desarrollo del CAM.....	42
	4.3 Importancia de la aprobación de un CAM.....	49
	4.4 Fuentes y metodología para la elaboración de un CAM.....	52
	4.4.1 Fuentes.....	52
	4.4.2 Metodología.....	53
5.	NORMATIVA URUGUAYA.....	56
6.	ASPECTOS JURÍDICOS.....	60
	6.1 Principio de supletoriedad.....	60

6.2 Administración aduanera.....	61
7. CAMBIOS IMPLÍCITOS AL INCORPORAR EL NUEVO CAM.....	65
7.1 Operador económico calificado.....	65
7.1.1 Beneficios de los programas del OEC.....	68
7.2 Despachantes de Aduana.....	69
7.3 Territorio aduanero.....	74
8. ELIMINACIÓN DEL DOBLE COBRO DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA ADUANERA.....	80
9. IMPORTANCIA DE LOS CONCEPTOS DE “ORIGEN Y PROCEDENCIA” Y “REGLAS DE ORIGEN”.....	86
9.1 Certificado de Origen MERCOSUR.....	87
9.2 Criterios para la calificación de Origen.....	90
9.3 Documentación de Origen.....	95
10. UNIÓN ADUANERA: CREACIÓN Y DESVIACIÓN DEL COMERCIO.....	97
11. ENTREVISTAS.....	103
12. A MODO DE CONCLUSIÓN.....	131
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	135

1. INTRODUCCIÓN

En la Provincia de San Juan, Argentina, el 2 de agosto de 2010, el Consejo del Mercado Común (CMC) decide aprobar el Código Aduanero del MERCOSUR (CAM), decisión N° 27/10.

En el periodo siguiente y hasta la fecha del presente trabajo los Estados Partes entraron en un periodo en el cual se comprometieron a hacer las consultas y gestiones necesarias para la implementación del mismo dentro de sus respectivos sistemas jurídicos.

El alcance del presente trabajo está dirigido a analizar la incidencia del Código Aduanero del Mercosur (CAM) en Uruguay y el fortalecimiento de la integración regional. Para el mismo se deberán comprender aspectos políticos, sociales, comerciales y económicos que dan funcionamiento al MERCOSUR, y por lo tanto viabilidad a su normativa.

Con este trabajo se busca contribuir con una investigación que sea relevante para futuros estudios en la materia y demostrar las repercusiones que traerá aparejada la aplicación del CAM en la región y principalmente en nuestro país. Para su desarrollo se ha recopilado normativa del propio MERCOSUR que genera los antecedentes necesarios para abordar el tema, continuando con un análisis de la actual normativa Uruguay y la repercusión de la incorporación del CAM.

Para llevar adelante el trabajo se ha entrevistado a diversos profesionales vinculados con estos temas, tanto del ámbito privado como público.

En primera instancia, se presentan definiciones que ayudarán al lector a comprender mejor el enfoque a lo largo del trabajo. Luego, se contextualizará la situación del MERCOSUR para tener así un ámbito definido sobre lo que a posteriori se desarrollará con más detalle la creación, aprobación y aplicación del Código Aduanero Mercosur, remarcando sus antecedentes y la metodología utilizada para su elaboración.

En continuación con esta línea, se analizarán los cambios sustanciales que el mismo plantea y las repercusiones que tendrá para nuestro país, estableciendo las posibles soluciones que se podrían plantear a nuestro entender.

2. MARCO NORMATIVO

2.1 Derecho Internacional Público

El Derecho Internacional Público puede entenderse como el conjunto de normas jurídicas y principios que las jerarquizan coherentemente, destinado a regular las relaciones externas entre seres, sujetos soberanos, estados y otros organismos internacionales.

En las relaciones externas se producen acuerdos y tratados internacionales que forman parte de esta rama del derecho, como además las notas diplomáticas, las enmiendas y los protocolos. Son normas que tienen como objetivo concretar un ideal de justicia que sea compartido por todos los sujetos en un marco de seguridad y certeza jurídica colectiva. Las mismas pueden ser bilaterales o multilaterales.

Los Estados suelen comprometerse a internalizar dichas normas en sus propios territorios y con un rango superior a las normas nacionales. En Uruguay, la Constitución es la norma de mayor jerarquía, tomando como principio que toda norma está condicionada por las de mayor jerarquía y es a su vez condicionante de las inferiores. En el caso de Uruguay la normativa del MERCOSUR no es de carácter supranacional, sino que es intergubernamental.

En la doctrina contemporánea prevalece la opinión de la primacía del derecho internacional sobre las leyes internas, aún en las posteriores a los tratados con algunas salvedades y discrepancias en casos de incompatibilidad entre los tratados y la constitución. Los tratados son actos jurídicos que se adoptan con otro estado mediante los respectivos poderes ejecutivos y se sancionan o promulgan a través de una ley. Esto significa que el tratado podría ser modificado por una ley posterior lo cual no sería razonable dado que comprometería la responsabilidad del estado desde el punto de vista internacional. Esta problemática pierde importancia cuando los derechos positivos reconocen constitucionalmente la primacía del derecho internacional sobre el interno, por lo tanto dependerá de las soluciones constitucionales de los Estados.

La conclusión más adecuada al problema actual es que las constituciones deberían prever la supremacía de los tratados. Existe consenso en la doctrina en que la integración económica regional requiere como elemento esencial para su eficacia, la aplicación directa en cada país de las normas contenidas en los tratados y de las normas aprobadas por los órganos comunitarios ya sean legislativos, administrativos o jurisdiccionales.

La constitución uruguaya carece de normas sobre este problema. La doctrina se ha manifestado unánimemente sobre la imposibilidad al amparo del texto constitucional vigente de admitir un derecho supranacional y aún la aplicación directa de las normas que dicten órganos internacionales a pesar del compromiso que se asume.

Desde el enfoque Internacional el conflicto entre estos ordenamientos ha quedado de manifiesto en numerosos fallos arbitrales y fallos de la Corte Internacional de Justicia que han entendido que cuando existe un conflicto entre una norma internacional y una norma interna, prima la internacional.

Según el Estatuto de la Corte Internacional de justicia, en su artículo 38 se establece que:

1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

a) las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;

b) la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;

c) los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;

d) las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.

2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio *ex aequo et bono* (en latín: *de acuerdo con lo correcto y lo bueno, o desde la equidad y la conciencia*, es un término legal que en el contexto de los juicios, alude al poder de los jueces de dar una solución a un caso particular utilizando la legislación que consideran más justa y apropiada para dicho caso), si las partes así lo convinieren. (ONU, 1945)

Los incisos “a, b y c” son fuentes formales y de validez para la constatación de la norma internacional. En el inciso “d” se establecen las fuentes materiales que son los medios auxiliares para constatación del Derecho según la jurisprudencia.

En el numeral 2 del mencionado artículo también se enumera como fuentes a la equidad pero allí se establece que la Corte podrá fallar de acuerdo a la equidad si las partes así lo consienten. De la lectura de este numeral se desprende del consentimiento de las partes lo cual nos llevaría a decir que estamos ante una fuente formal eventual de Derecho Internacional Público.

2.2 Derecho Económico Internacional

El Derecho Económico Internacional ha sido definido como el conjunto de reglas aplicables a la producción y al intercambio de bienes y servicios. La característica principal que distingue es que deja de lado el postulado fundamental del Derecho Internacional, que es el principio de la igualdad jurídica de los Estados. Su punto de partida es que existe, en el terreno económico una desigualdad radical entre distintas categorías de Estados y que el objeto del mismo de esta rama del derecho es atenuar o aún hacer desaparecer esa desigualdad radical en el plano económico y social. Y la desigualdad entre distintas categorías de Estados se determina en función de sus diversos niveles de desarrollo.

2.3 La integración regional

Según la clásica expresión utilizada por Lester Brown haciendo referencia a la “aldea global” una de sus características es la conformación de espacios integrados de diversos grados de profundidad y compromiso. El paradigma de esta tendencia de la globalización es hoy la Unión Europea. En efecto, la integración ocupa un lugar destacado en la agenda política de los Estados y es considerada por un número relevante de autores como el fenómeno internacional de mayor importancia en el siglo XXI.

Se puede señalar en este sentido, que estos bloques regionales comparten en la actualidad un rol protagónico con los Estados nacionales en el escenario de las relaciones internacionales. Pese a que los teóricos del realismo continúan sosteniendo el papel central de los Estados, incluso ellos han reconocido en sus versiones más modernas y moderadas un lugar a estos nuevos actores. En efecto, al menos desde la posguerra fría, tanto para unos como para otros, los procesos de integración regional forman parte de sus respectivas agendas de investigación, aún cuando cada teoría de las relaciones internacionales pone el acento en diversos matices.

Es válido entonces mencionar que los esquemas de integración regional afectan y condicionan el comportamiento de los Estados y de otros actores de la escena internacional, así como al propio sistema internacional.

Desde una perspectiva económica "integrar" significa configurar un espacio económico ampliado respecto de la unidad económica tradicional, el Estado - Nación. En la práctica, implicará la eliminación de barreras comerciales entre los socios del bloque regional.

Luciana Beatriz Scotti cita a Barbé que identifica al menos tres visiones distintas de la integración regional. En primer lugar, una mirada jurídico-institucional se concentra en el estudio de las organizaciones internacionales de integración. Así, Díez de Velasco, las define como aquellas en las que "se opera una cesión de competencias de los Estados miembros a los órganos comunes, que se caracteriza por suponer la atribución de poderes del mismo tipo de los que resultan de las funciones superiores de un Estado a unos órganos independientes de los Estados, y por la posibilidad que tienen dichos órganos de pronunciarse por mayoría en caso de estar formados por representantes gubernamentales tradicionales, al tiempo que las decisiones que adopten podrán tener, en determinadas ocasiones, autoridad directa e inmediata en los órdenes jurídicos nacionales".

Un segundo enfoque pone de relieve la dimensión política de la integración. En este sentido, autores como Ernst Hass definen a la integración política como un proceso a través del cual los actores políticos transferirían su lealtad y sus expectativas hacia una nueva autoridad o comunidad superpuesta a las existentes, es decir, a los propios Estados nacionales. Existiría así, una identidad común.

Finalmente, Barbé hace referencia a una tercera visión, cuyo autor principal es Karl Deutsch, que aborda la integración a partir de la noción de “comunidad de seguridad”. Desde esta perspectiva, en un mundo integrado en una comunidad de seguridad, no habría guerras, las disputas se resolverían por otras vías y se conformaría una “zona de paz”.

De las diversas definiciones, se puede apreciar que la integración regional como fenómeno tiene diversas dimensiones, vinculadas a los objetivos propuestos por cada esquema de integración: económico-comercial; político-estratégica; social; jurídica-institucional. Es decir, se está ante un fenómeno pluridimensional, multifacético y que como tal requiere de una aproximación interdisciplinaria.

En síntesis, más allá de las teorías y múltiples enfoques, lo cierto es que los esquemas de integración regional en sus diversas facetas y grados son una realidad que debe ser objeto de detenido análisis.

2.4 Multilateralismo y Regionalismo.

En 1944 se erigió en Bretton Woods el nuevo orden económico mundial sobre tres grandes instituciones:

- el Fondo Monetario Internacional para procurar la estabilidad de los tipos de cambio

- el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), hoy conocido como el Banco Mundial para fomentar el desarrollo del Tercer Mundo y la reconstrucción de los países occidentales devastados por la Guerra
- y la Organización Internacional del Comercio para coordinar las políticas comerciales, y brindar un foro para la resolución de las controversias de la misma índole.

La OIC así fue creada por la Carta de La Habana en marzo de 1948 como organismo internacional en el seno de la ONU. Sin embargo, paralelamente, se inició otro proceso de negociación, cuyo objetivo era lograr una reducción de los obstáculos al comercio. En este marco, se suscribió el 30 de octubre de 1947 el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), compuesto de 38 artículos destinados a servir de base de regulación para el comercio internacional hasta que entrara en vigencia la Carta de la Habana. Debido a que esto nunca sucedió, el GATT subsistió como único marco multilateral de regulación del comercio internacional, con una naturaleza eminentemente contractual, como acuerdo de cooperación.

Las negociaciones en el marco del GATT se llevaron a cabo a través de varias rondas: Ginebra 1947, Annecy 1949, Torquay 1951, Ginebra 1956, Dillon 1960/1, Kennedy 1964/7, Tokio 1973/9 y Uruguay 1986/94. En el curso de esta última, precisamente, se firmó en 1994 el Acuerdo de Marrakech (en vigor desde el 1° de

enero de 1995) por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, con personalidad jurídica propia e integrada por 155 miembros al 10 de mayo de 2012, que representan más del 97% del comercio mundial.

Es así como actualmente el sistema multilateral de comercio se basa en los Acuerdos de la OMC, que establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional y se rige por una serie de principios básicos:

- i. No discriminación: en sus dos expresiones: cláusula de nación más favorecida (NMF) y trato nacional (TN);
- ii. Reciprocidad en las concesiones arancelarias;
- iii. Prohibición de restricciones cuantitativas;
- iv. Consolidación de los aranceles.

Algunos de estos principios, propios del sistema multilateral parecen ser incompatibles a primera vista con todo acuerdo de integración regional económica que otorgue mayores beneficios entre sus socios.

Sin embargo, la propia Secretaría de la OMC ha señalado una relación de complementariedad entre ellos.

En efecto, ambos procesos generan productos diferentes que sin embargo, son útiles para fomentar la liberalización. En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sostiene que "El sistema multilateral es un hipermercado mundial de más de 140 miembros que debe tomar decisiones por

consenso. Establece un mínimo común denominador para la regulación ordenada del comercio mundial. En cambio, el regionalismo tiene las características de un mercado de barrio para países con intereses similares que explotan posibilidades de liberalización comercial que van más allá del sistema multilateral porque no están contempladas o no son factibles a nivel mundial, y que a menudo persiguen objetivos regionales que van más allá de un acuerdo de carácter puramente comercial como la OMC". (BID, 2002, Más Allá de Las Fronteras: El Nuevo Regionalismo en América Latina, p.56)

Cabe señalar que estos acuerdos preferenciales regionales, en sus diversas modalidades, no violan las reglas multilaterales pues es el propio sistema el que prevé toda una serie de normas que habilitan la no aplicación de la cláusula NMF. Es decir, que la comunidad económica internacional reconoce bajo determinadas condiciones la legitimidad de tratamientos discriminatorios, o sea, más favorables y no extensivos entre algunos de los Estados que la integran, a través de particulares mecanismos de excepción, entre los que destacan la denominada cláusula de anterioridad, las exenciones o waivers previstas por el art. XXV del GATT, las Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Comercio, los Acuerdos de acceso preferencial no recíprocos entre países desarrollados con países en desarrollo (PED) en virtud del capítulo IV del GATT sobre Comercio y Desarrollo; y la denominada Cláusula de Habilitación.

Por tanto, si bien los esquemas de integración regional son exceptuados del cumplimiento de la cláusula NMF, deben regirse por los mismos principios

consagrados a nivel multilateral. Son réplicas en una escala más pequeña del sistema multilateral. Tal es así, que dentro del propio esquema, debe imperar el trato NMF. De allí la importancia de comprender que los procesos de integración se insertan en un sistema multilateral, cuyas reglas deben ser conocidas y respetadas tanto dentro como fuera de las fronteras ampliadas del espacio integrado de que se trate.

En suma, el piso mínimo está constituido por las normas OMC. Por ende, cada bloque, atento a que el objeto de la integración es alcanzar la profundización de los compromisos y vínculos económicos entre los Estados partes, puede adoptar un nivel diferencial de exigencia o compromiso entre sus socios, a través de la aprobación de normas "OMC plus".

2.5 Cláusula de habilitación

En el año 1979 en la Ronda de Tokyo, previo a terminar la misma, la situación era la siguiente: el G-77 es un grupo de países en vías de desarrollo con el objetivo de ayudarse, sustentarse y apoyarse mutuamente en las deliberaciones de la ONU, que funcionaban a través de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, organismo creado en 1964 por la Asamblea General como órgano permanente, con sede en Ginebra), y que ejercían mucha presión sobre los países más desarrollados. En ese momento se ve que es imposible para los países en vías de desarrollo cumplir con los requisitos del artículo XXIV del GATT. Es así que allí se empiezan a formar una serie de

acuerdos preferenciales comerciales entre países en vías de desarrollo, uno de ellos es el ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), pues el cumplimiento de que la zona sea creadora de comercio y no desviadora, que en un plazo de 10 años contemple lo esencial del comercio intrazona eran todos requisitos muy fuertes para que cumplieran los países en vías de desarrollo.

Es así que se aprueba la Cláusula de Habilitación que es una especie de flexibilización del Art. XXIV, que permitió dos cosas:

- que los países en vías de desarrollo celebren acuerdos preferenciales comerciales entre sí, tendientes a la formación de Zonas de Libre Comercio, Unión Aduanera con requisitos más flexibles y;
- habilita, dando lugar al nacimiento del Sistema Generalizado de Preferencias SGP, a que los países desarrollados otorguen preferencias arancelarias a las países en vías de desarrollo de forma unilateral atendiendo a la cláusula de la nación más favorecida

Tanto la Cláusula de Habilitación como el SGP son excepciones a la cláusula de la Nación Más Favorecida igual que el Art XXIV.

Tanto es así que en el año 1980 cuando la ALALC se convierte en ALADI, presenta el primer acuerdo preferencial comercial ante el GATT al amparo de la Cláusula de Habilitación, permitiendo flexibilizar las disposiciones del Art.

XXIV. Y el MERCOSUR es un acuerdo (el número 18) de alcance parcial con orientación económica dentro del marco de ALADI.

2.6 La integración económica en América Latina

La integración económica puede ser definida como una forma de cooperación económica internacional, de carácter voluntario y contractual entre Estados, para expandir el intercambio recíproco, y ensanchar sus mercados.

En el caso de América Latina a partir de la década de los 60, esa integración económica tiene un signo y un objetivo bien definido: intensificar las relaciones comerciales y la complementación industrial entre los Estados latinoamericanos, ampliando así sus mercados, no como un fin en sí, sino con la finalidad de acelerar su proceso de desarrollo económico.

A partir de esta política surgen distintos acuerdos regionales, subregionales, organizaciones centroamericanas, Mercado Común del Caribe, Pacto Andino, NAFTA, MERCOSUR, ALADI, etc. La mayoría de ellos tienen como objetivo una política arancelaria y tratados de libre comercio. La innovación de relevancia en los últimos tiempos en esta materia es el MERCOSUR, su objetivo, es llegar a constituirse en un mercado común siguiendo los pasos de la Unión Europea.

Siguiendo la experiencia latinoamericana, Uruguay tiene muy presente que debe intensificar sus relaciones comerciales con otros estados. De esta forma se embarca en procesos integracionistas y de desarrollo económico. Es por ello que

Uruguay ha impulsado esta política y ha participado en numerosos Tratados que tienen este objetivo, por ejemplo, La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), Tratados del Sistema de la Cuenca del Plata, el SELA (Sistema Económico de América Latina). Todos ellos tienen un objetivo integracionista en el cual participa Uruguay, pero la máxima expresión integracionista a la que pertenece es el MERCOSUR.

2.7 Origen político del MERCOSUR

Impulso de dos grandes y significado de la alianza

Se debe tomar en cuenta los aspectos políticos de esta integración, partiendo de la base que el Mercosur surge de una alianza necesaria entre Argentina y Brasil, a la que dado el contexto político, comercial y geográfico, se le complementa Paraguay y Uruguay. Tanto la dirigencia política como las personas suficientemente informadas reconocen la necesidad de una alianza estratégica en la región. Esta postura contrasta con la que prevalecía hace 30 años, cuando predominaba una concepción marcada por un potencial antagonismo y existía una disputa retórica por la hegemonía sudamericana que ni Argentina, ni Brasil podían ejercer.

El acertado entendimiento que el aprovechamiento conjunto e inteligente de las aguas del río Paraná serviría a ambos países mucho más que los conflictos, condujo primero a un acuerdo sobre la utilización del río y, tras una corta

secuencia, a un amplio acuerdo de cooperación. De ese arreglo bilateral resultaría más tarde el Tratado de Asunción que creó el Mercosur.

Actualmente, los países reafirman de continuo el propósito de establecer entre los miembros del Mercosur una alianza estratégica de carácter estable y confiable; y tanto en Argentina como en Brasil no sólo se suceden las manifestaciones integracionistas, sino que se reiteran cada vez más los problemas típicos de este proceso que entorpecen el comercio de los otros socios a ambas naciones y entre ellas.

El intento inicial de aplicar soluciones puntuales a las divergencias que surgían resultó insuficiente. Es así como sectores industriales argentinos, a quienes la larga y radical aplicación de políticas afectaron hondamente y hoy se encuentran en marcada inferioridad competitiva ante sus pares brasileños, demandan una protección que entra en conflicto con las normas del Mercosur.

En general, la sustitución del conflicto por la cooperación es una opción conveniente; para las partes en conflicto es más ventajosa la cooperación que la disputa, importa analizar lo que Argentina y Brasil se juegan en esta etapa ya que una correcta percepción de ello demostrará que la alianza entre ambos países, además de ser recíprocamente conveniente, es indispensable para las partes, pues sin ella no podrán preservar sus identidades nacionales ni sus respectivos destinos históricos.

Para comprender este planteo deben tenerse presentes los efectos que en los últimos cuarenta años tuvieron la globalización, como así también a otros importantes factores vinculados con las condiciones internacionales de competitividad y de autosustento, circunstancias que agravaron significativamente sus efectos operando de tal modo que la gran mayoría de los países perdió la capacidad efectiva de sostener su soberanía independiente.

Aunque esos países conserven aspectos formales de su soberanía (bandera, ejército de parada y hasta elecciones libres cuando se trata de sociedades democráticas), su dirigencia está impuesta por factores financieros, económicos, tecnológicos y culturales que la obligan a seguir la orientación marcada por el mercado financiero internacional.

Precisamente, fue para preservar su declinante competitividad internacional y su decreciente margen de economía efectiva, que los países de Europa formaron bajo el liderazgo francés y alemán, la Comunidad Europea, hoy devenido en Unión Europea.

Otras naciones como China e India que son verdaderos continentes y que gozan de amplias condiciones para autosustentarse, escapan de ese destino. No obstante, la preservación de su autonomía las obliga a mantener elevadas tasas de crecimiento económico, mediante correspondientes esfuerzos de ahorro doméstico y de apropiadas inversiones de capital propio o selectivamente extranjero.

En cambio, países como Argentina y Brasil confrontan con una acelerada y drástica reducción de sus espacios de permisibilidad internacional.

Argentina padece dos limitaciones. Una, de carácter estructural, se debe a su insuficiente masa crítica en términos demográficos y productivos. La otra, derivada de su política neoliberal que llevó al debilitamiento del parque industrial que había logrado montar hasta el momento. Así, surgió en Argentina una terrible contradicción que enfrentó a su sociedad y a su cultura con su sistema productivo. Por un lado, estaba el país que había formado una sociedad educada y civilizada; por otro, el país al que las políticas neoliberales llevadas al extremo por los gobiernos de Carlos Menem convirtieron en importador de bienes durables y en mero exportador de materias primas. La inevitable consecuencia de este desajuste fue el creciente endeudamiento, principalmente externo, de un país cuyo estilo de consumo no se correspondía con su capacidad productiva.

Aunque comparte aspectos comunes con Argentina, el caso de Brasil es diferente en lo fundamental. Por ser un país semicontinental, se aproxima a las situaciones de China e India, en tanto posee masa crítica en términos demográficos y de recursos naturales; dispone del más adelantado parque industrial del Tercer Mundo y, desde hace un tiempo, parece capaz de mantener saldos positivos en su comercio internacional.

Si bien ésta es la realidad de hoy en Brasil, a su vez, se debe comprender que atravesó terribles desigualdades de su sociedad. Por razones de origen colonial

que no fueron debidamente corregidas, un 8.5% de los brasileños vive en condiciones de extrema pobreza (según datos obtenidos del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística en su censo 2010). Otro tercio vive en condiciones extremadamente modestas y del resto, sólo el 10% mejor posicionado goza de condiciones de vida plenamente satisfactorias.

Detrás de estos porcentuales se encuentra el bajísimo nivel educativo que, en promedio, tiene el pueblo. Hasta fines de la década del 60, Brasil había sido como una gran hacienda tropical controlada por una pequeña elite y operada durante siglos por mano de obra esclava, sólo sustituida a partir de 1888 por un campesinado que vivía en los estrictos límites de la subsistencia y cuya educación no era conveniente para las elites agrarias. Este cuadro fue significativamente alterado por el proceso industrializador que se inició espontáneamente a partir de 1930 y que dos décadas después se transformara en programado y estimulado. Como consecuencia de este proceso se formó un sector operario moderno, un sector técnico reclutado en la clase media (que hasta entonces era exclusivamente burocrática) y un empresariado emprendedor.

A pesar de sus carencias educativas y de su baja adaptabilidad al trabajo urbano, las grandes masas rurales empezaron a migrar masivamente hacia las grandes ciudades. Con ellas se formaron en las grandes metrópolis (Río de Janeiro y San Pablo), gigantescos núcleos de marginalidad.

Este marco social le impide a Brasil llevar adelante un esfuerzo aislado por su desarrollo y por la preservación de su autonomía. Por eso, requiere de una alianza con Argentina, y demás socios del Mercosur, que le proporcione una indispensable ampliación de su espacio de permisibilidad internacional, mientras incrementa su desarrollo nacional, especialmente en términos sociales.

Del mismo modo, Argentina necesita de una estrecha asociación con Brasil que le permita superar las limitaciones de su déficit de masa crítica y, a mediano plazo, su déficit industrial.

Pero debe tenerse en cuenta que, aunque sea estrictamente necesaria, esta alianza estratégica no es suficiente para que ambos países alcancen, autónomamente, una plataforma autosostenible de desarrollo satisfactorio. La alianza argentino-brasileña debe ser vista como el eje que sostenga al Mercosur.

Como se ha dicho, esta la alianza estratégica presenta innumerables ventajas para ambas partes que, desde luego, verán elevar significativamente su importancia relativa en el sistema internacional.

Vistas las cosas desde esa perspectiva, el poco peso significativo que ambos países tienen aisladamente se eleva a través de la alianza estratégica estable y confiable que entablen.

Desde lo más específico de ambos países, la alianza les proporciona, sin perjuicio de las ventajas adicionales que reciban del Mercosur, el inestimable beneficio de

corregir sus principales limitaciones. Si a través de ella Argentina compensa su insuficiente masa crítica al participar de un mercado que en conjunto suman 230 millones de personas, Brasil logra un importante tiempo adicional para mejorar satisfactoriamente su perfil social sin sacrificar su autonomía y alcanzar una apropiada plataforma de desarrollo sostenible.

3. FORMALIDADES DEL MERCOSUR

3.1 Tipos o formas de integración

Debemos distinguir un proceso de integración de otras formas de agrupación de Estados. Roberto Ruiz Diaz Labrano, en su libro MERCOSUR derecho e integración (1998, p.59), considera que un esquema integrador se asienta sobre las bases de contar con un proyecto u objetivo común, una representación diferente de la representación estatal y un reordenamiento o reorientación de los poderes y competencias de cada parte. De acuerdo al diverso grado de compromiso asumido por los Estados partes del esquema, previamente se definen áreas preferenciales que no llegan a ser integración sino más bien acuerdos de cooperación económica y que cuentan con diferencias sustanciales y etapas importantes en la evolución de los mismos, los cuales muchas veces pueden llegar a ser una combinación de distintos esquemas.

A continuación resaltamos las características más importantes de algunas formas de integración.

- i. **ÁREAS DE PREFERENCIAS ARANCELARIAS:** constituyen el primer paso para incentivar el intercambio comercial entre un grupo de Estados e implican un trato diferencial respecto de terceros, limitado exclusivamente

a las concesiones relativas a los derechos aduaneros que gravan la importación o la exportación de las mercaderías.

- ii. **ÁREAS DE PREFERENCIAS ADUANERAS:** además de las concesiones de índole arancelaria, comprenden otros tributos aduaneros que se aplican a las exportaciones y a las importaciones. En estas áreas lo que se busca es eliminar las restricciones indirectas (tributos) o directas (contingentes, cupos, licencias, monopolios, etc.) que dificultan el comercio entre las partes
- iii. **ÁREA DE PREFERENCIAS ECONÓMICAS:** comprenden otros aspectos adicionales que no son estrictamente de índole aduanera, como por ejemplo un tratamiento diferencial en materia de tributación interna.

Generalmente, el proceso de integración al que aspiran llegar los Estados es a una Unión Económica. Esta es la máxima expresión de todo proceso de integración, pero para llegar a ella se deben haber logrado superar diferentes etapas, por ello podemos decir que para llegar a esa máxima expresión las etapas son los siguientes tipos o modalidades de integración regional:

- iv. **ZONA DE LIBRE COMERCIO (ZLC):** se eliminan las barreras aduaneras con relación a las mercaderías originarias de los territorios de cada uno de los Estados partes que conforman la ZLC. La política comercial hacia terceros países queda librada a cada uno de los miembros. Por ende, los territorios aduaneros no se fusionan. Esta eliminación de derechos de

aduana y de las demás reglamentaciones comerciales restrictivas debe regir respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de la ZLC. La conformación de estas ZLC requieren de un programa de liberación comercial que permita eliminar gradualmente restricciones directas e indirectas hasta alcanzar al arancel cero dentro de un plazo determinado, y de reglas o normas de origen que posibiliten distinguir si una mercadería es originaria o no de los países partes de la ZLC (los criterios de cambio de partida en la nomenclatura y de valor agregado, de modo separado o en forma combinada son los más comunes).

- v. UNIÓN TARIFARIA (UT): se conforma un solo territorio aduanero ya que se adopta una tarifa o arancel externo común (AEC), lo que implica unificar la política arancelaria hacia los terceros Estados. La conformación de una UT presupone la adopción de una nomenclatura arancelaria común para la designación y codificación de las mercaderías, y ya en este estadio se requiere el establecimiento de una organización con personalidad jurídica propia.

- vi. UNIÓN ADUANERA (UA): Según el artículo XXIV del GATT, la UA se caracteriza por la sustitución de varios territorios aduaneros por uno solo, dentro del cual se eliminan las medidas restrictivas para el intercambio de productos originarios de los países participantes. Requiere además de la formación de un área dentro de la cual se supriman paulatinamente las

trabas aduaneras y de otra índole estableciendo un AEC, de una política comercial y aduanera compartida frente a terceros países y de personalidad jurídica propia, una verdadera legislación aduanera común que se traduce en un Código Aduanero Común.

“La elección entre estos diferentes elementos de flexibilidad depende de la intensidad que los participantes estén dispuestos a proporcionar al proceso de integración” (Roberto Ruiz Diaz Labrano, 1998, p. 61)

- vii. **MERCADO COMÚN:** se conforma un mercado interior único, común a todos los miembros del bloque. La libre circulación se extiende a los factores de producción. Por ello, se suele aludir a las cuatro libertades fundamentales de un mercado común: la libre circulación de mercaderías, personas, servicios y capitales. Requiere, por tanto, de una legislación armonizada en todos estos ámbitos, y de la coordinación de la política macroeconómica.
- viii. **UNIÓN ECONÓMICA:** comprende la integración de prácticamente todos los aspectos de la actividad económica de los Estados Partes. Implica la adopción de políticas micro y macro económicas uniformes.
- ix. **UNIÓN MONETARIA:** cuando entre las mencionadas actividades económicas, se incluyen las actividades financieras, se hace necesaria la adopción de una política monetaria comunitaria, que llevará a la creación de un sistema monetario bajo la conducción de un Banco Central de la

Comunidad y por último de una moneda común, a través de la cual se perfeccionará la Unión Monetaria. El único espacio que ha alcanzado este nivel de integración es la Unión Europea, entre los países que integran la zona euro.

Situando al MERCOSUR dentro de alguna de las formas de integración anteriormente mencionadas cabe recordar que el Tratado de Asunción define la constitución de un Mercado Común que al día de hoy no funciona como tal. Esto se puede afirmar ya que no se cumplen la libre circulación de mercaderías y capitales, ni existe coordinación de una política macroeconómica. Es así, que actualmente el MERCOSUR funciona como una combinación de ZLC y UA, ambas imperfectas.

3.2 Estructura orgánica del MERCOSUR

3.2.1 Consejo de Mercado Común (CMC)

Es el órgano superior del MERCOSUR. Su objetivo es la conducción política del proceso de integración y adopta decisiones para asegurar el cumplimiento del Tratado de Asunción.

Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía.

Se pronuncia, según el artículo 9 del Protocolo de Ouro Preto, mediante Decisiones que son obligatorias para los Estados miembros.

3.2.2 Grupo de Mercado Común (GMC)

Es el órgano ejecutivo del MERCOSUR, elabora y propone medidas concretas para el desarrollo de sus objetivos. Velará por el cumplimiento del Tratado de Asunción y sus Protocolos y acuerdos firmados en ese marco.

Se integra por 4 miembros titulares representantes de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía.

Se pronuncia, según el artículo 15 del Protocolo de Ouro Preto, mediante Resoluciones que obligan a los Estados miembros.

3.2.3 Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)

Tiene como objetivo asistir al Grupo Mercado Común. Velará por la aplicación de los instrumentos de política comercial entre los países miembros y otros países. Es el órgano con funciones de administración comercial más especializado. Se pronuncia mediante Directivas que son obligatorias para los Estados partes, y puede dictar propuestas al GMC

Se integra por funcionarios de los distintos ministerios y cancillerías de los Estados Parte.

3.2.4 Comisión Parlamentaria conjunta.

Es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados miembros. Tiene como objetivo acelerar los procedimientos internos de los Estados para que entren en vigencia las resoluciones, decisiones y directivas que emanan de sus órganos.

3.2.5 Foro consultivo económico y social

Tiene como objetivo representar a los sectores de los Estados miembros, su función es consultiva y se pronuncia mediante recomendaciones, según lo establecido en el artículo 29 del Protocolo de Ouro Preto. Los subgrupos, los grupos especiales y las reuniones de ministros actúan sobre la base de recomendaciones.

3.2.6 Secretaría administrativa del MERCOSUR

Es el órgano de apoyo operativo del MERCOSUR, coordina todas las actividades que se realizan dentro del marco del mismo. Coordina las actividades de los órganos, de los Estados miembros, brinda información a terceros Estados, realiza traducciones necesarias, etc. Se integra por un Secretario con personal a su cargo.

3.3 Personalidad jurídica del MERCOSUR

De acuerdo al Artículo 34 del Protocolo de Ouro Preto, el MERCOSUR tendrá una personalidad jurídica internacional para poder cumplir con sus funciones, por ejemplo contratar, celebrar Tratados, etc.

3.3.1 Fuentes jurídicas del MERCOSUR

El MERCOSUR debe regirse por las normas internacionales, pero, a su vez, el artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto establece que las fuentes del MERCOSUR son:

- i. Fuentes originarias: el Tratado de Asunción, sus Protocolos, Acuerdos celebrados en el marco de este Tratado y sus Protocolos.
- ii. Fuentes derivadas: Decisiones del Consejo de Mercado Común, Resoluciones del Grupo Mercado Común, directivas de la Comisión de Comercio adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado.

3.3.2 Sistema de resolución de controversias.

Todas las decisiones del MERCOSUR se toman por consenso, en caso de existir controversias se presentan los siguientes sistemas de soluciones.

Hasta el 22/4/1993 el régimen de solución de controversias en vigor fue el del Anexo III del Tratado. A partir de entonces, con el depósito de la ratificación de Uruguay, entró en vigor el Protocolo de Brasilia que sin crear un tribunal Judicial permanente y con bastantes carencias, constituye, no obstante, una solución mejor.

El régimen del Anexo III que fue aprobado conjuntamente con el Tratado de Asunción, establecía que las controversias que pudieran surgir entre los Estados Partes como consecuencia de la aplicación del tratado serán resueltas mediante negociaciones directas. Si no se logra una solución, dichos Estados Partes someterán el diferendo a consideración del Grupo Mercado Común. Si tampoco se alcanzaba una solución, se elevaría tal situación al Consejo del Mercado Común para que adopte las recomendaciones pertinentes.

En el Protocolo de Brasilia se establece que las controversias que surjan entre los estados partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones del Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo se intentarán solucionar primero recurriendo a las negociaciones directas. Roberto Ruiz Diaz Labrano (1998, p.536) comenta sobre este punto que:

De esta manera se coloca a los Estados en la posición de arribar a soluciones compromisorias, que pueden implicar la tolerancia de ciertas prácticas o de la persistencia de actos por conveniencia política o económica, pero sin considerar los efectos para los particulares. Se podrían dar soluciones, pero no precisamente ajustadas al Tratado y sus normas derivadas sino fruto de la conveniencia en la solución del diferendo, lo que desnuda la insuficiencia del sistema

Si la controversia no se ha solucionado totalmente dentro de los 15 días, cualquiera de las partes puede someterla al Grupo Mercado Común como segunda fase de este proceso. Esto constituye un doble avance: existe un plazo razonable y claramente se establece que a partir de él cualquiera de las partes puede impulsar los procedimientos.

Llegado el asunto a conocimiento del Grupo Mercado Común, éste evaluará la situación, dará oportunidad a las partes que expongan sus respectivas posiciones y requerirá, cuando lo considere necesario, el asesoramiento de expertos. Se supone aquí que las partes no llegaron a ningún acuerdo mediante la negociación directa, o que la solución alcanzada fuera solo parcial. Al término del procedimiento, que no puede extenderse más allá de 30 días el Grupo Mercado Común formulará recomendaciones a los Estados Partes de la controversia. La intervención de estos órganos no resulta eficiente ya que lo hacen con carácter conciliatorio e intervención limitada por cuanto sus decisiones no tienen carácter vinculante obligatorio.

Si dentro de los 30 días no se ha llegado a una solución aceptada, la nueva instancia no es ante el Consejo de Mercado Común, sino que el problema se llevará ante un tribunal arbitral. En esta tercera fase del procedimiento, tanto por no haberse llegado a un acuerdo directo entre las partes, o por no haber tenido éxito la intervención del GMC, cualquiera de los Estados puede comunicar a la Secretaría Administrativa la intención de recurrir al procedimiento arbitral. La misma deberá notificar a la otra parte involucrada y al GMC y tendrá como tarea a cargo la realización de los trámites necesarios para el desarrollo del procedimiento. El resultado del sistema arbitral será considerado obligatorio, ya que los Estados Parte deberán declarar y reconocer como obligatoria, *ipso facto* y sin necesidad de acuerdo especial, la jurisdicción del Tribunal Arbitral que se constituya para el caso en cuestión.

4. ANTECEDENTES

4.1 Reseña histórica

Desde la antigüedad se puede observar que los grupos humanos contaban con un fuerte sentido de pertenencia a un territorio que consideraban propio, y sobre el que pretendían establecer su mandato y protección sobre otros grupos de individuos.

A través del tiempo se fueron dando cuenta de la necesidad de relacionarse con otros pueblos, levantando parcialmente las barreras militares y cesaron con el uso de la fuerza para entrar en un período que continuó avanzando hasta el día de hoy, permitiendo la entrada de otras personas que traían nuevos productos para el intercambio.

De esta manera se fueron creando controles sobre la entrada y salida de mercancías a través de la frontera, permitiendo el ingreso de ellos con la contrapartida de un pago por el derecho de paso, desde lugares de control fronterizos estratégicamente situados por donde necesariamente tenía que salir o llegar la mercadería. Estos puestos encargados de controlar el tráfico de mercaderías y recaudar el derecho de paso cuando correspondiera fueron las aduanas.

“Un Código Aduanero, tiene por finalidad regular todos los institutos que conforman el ordenamiento aduanero de base de cada país, se redacta con la misión de elaborar un cuerpo de normas organizado, armónico y moderno que regule en forma sistemática la materia aduanera”. (Conde, Tristán, 2011)

La necesidad de lograr una armonización de las legislaciones aduaneras entre los países determinó la elaboración de tres Convenciones Internacionales de fecha 15 de diciembre de 1950; una atinente a la Nomenclatura Arancelaria, otra sobre el valor en aduana de la mercadería y una tercera que crea un organismo internacional especializado en cuestiones aduaneras: el Consejo de Cooperación Aduanera, con sede en la ciudad de Bruselas. Este organismo que se transformaría luego en la Organización Mundial de Aduanas (O.M.A.), cuenta actualmente con 171 Estados miembros y ha realizado y publicado desde su creación un conjunto de estudios comparados de los métodos aduaneros y ha elaborado una serie de Convenciones, Recomendaciones y Resoluciones, debiéndose destacar por su importancia la Convención concerniente a la armonización y simplificación de los regímenes aduaneros (Convención de Kyoto de fecha 18 de mayo de 1973) con sus anexos incorporados.

Repasando el camino en el proceso de creación del Mercosur, se puede afirmar que la legislación aduanera, y la uruguaya en particular, se desarrolló como un verdadero “sistema jurídico escalonado”; es decir que se compone por normas, resoluciones, reglamentos y decretos que surgen y se integran a la legislación a medida que se fue generando la necesidad circunstancial de la existencia de ellas

en determinados aspectos relacionados a la actividad aduanera. La formación de estas disposiciones determinó la creación y coexistencia de pequeños sistemas legales dispersos y carentes de todo sentido orgánico. Con la formación de un único Código Aduanero, gran parte de todos estos pequeños sistemas se reagruparon ordenadamente.

El Protocolo relativo al Código Aduanero MERCOSUR establece la necesidad de adoptar una legislación aduanera común que permita la aplicación uniforme de las normas comunitarias en el ámbito del MERCOSUR. Reconoce además que para la entrada en vigor de la Unión Aduanera el 1 de enero de 1995 es imprescindible adoptar un Código Aduanero Comunitario.

Por lo tanto la aprobación del CAM tiene como finalidad fundamental terminar de cumplir con los requisitos de la Decisión N° 54/04 del CMC, que establecía también la necesidad de elaborar un mecanismo de distribución de la renta aduanera y eliminación de la multiplicidad del cobro del AEC.

4.2 MERCOSUR, nacimiento y evolución

El Mercado Común del Sur nace en 1991 con la suscripción del Tratado de Asunción de sus miembros: Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay, para impulsar el desarrollo económico por medio de la libre transacción de mercancías, servicios, capitales y circulación de personas entre los territorios. Habrá que esperar al año 1993 en el que se aprueba el Protocolo de Ouro Preto para que se dote al MERCOSUR de personalidad jurídica. En este protocolo se establece

también la composición institucional de la organización, creándose sus instituciones todas de carácter intergubernamental, y con tres órganos con capacidad decisoria:

- Consejo de Mercado Común (CMC)
- Grupo de Mercado Común (GMC)
- Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)

Los órganos sin facultades decisorias son: la Secretaría de MERCOSUR; la Comisión Parlamentaria, que representa a los parlamentos de los Estados parte y no tiene funciones legislativas aunque puede impulsar proyectos normativos; y un Foro Consultivo Económico y Social para debatir las cuestiones que interesen a los sectores más importantes de la economía, agricultura, industria, trabajadores y comercio.

El Protocolo de Ouro Preto fue posteriormente modificado (Ouro Preto II) lo que supuso un avance en la integración y en la calidad y fortalecimiento de sus instituciones, el Consejo de Mercado Común creó el Foro de Consulta y Concertación Política y el Comité de Representantes Permanentes. También se modificó la Secretaría, que fue dotada de carácter técnico y se reorganizó el Parlamento. Uno de los avances más importantes en cuanto a la superación de las asimetrías entre Brasil y los demás miembros fue la creación del FOCEM que constituye un fondo de convergencia para los países con más dificultades.

A la estructura ya existente se fueron adhiriendo países asociados; Chile, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y finalmente Venezuela. En el CMC se establecieron las Decisiones referentes a los criterios de asociación y de resolución de las controversias que se suscitaren entre los miembros.

4.2.1 Contexto histórico y desarrollo del Código Aduanero MERCOSUR

En la ciudad brasileña de Ouro Preto el 16 de Diciembre de 1994, se firmó la Decisión CMC N° 25/94, mediante la cual se aprobó un proyecto de Código Aduanero MERCOSUR, para cuya entrada en vigencia era necesaria la aprobación legislativa de por lo menos dos de los cuatro Estados integrantes del MERCOSUR. En ese momento, a pesar que el Proyecto era anhelado por todos los integrantes del bloque, solamente fue aprobado por la República del Paraguay.

Por esta razón, se creó y se le indicó al Comité Técnico N° 2 de Asuntos aduaneros, dependiente de la CCM, a revisar dicho texto y a elaborar un Protocolo Adicional al CAM, tarea que se realizó entre 1997 y marzo de 2000. “El Anteproyecto así obtenido (ACAM) no alcanzó el consenso técnico ni político necesarios respecto de un conjunto de temas de variado grado de complejidad” (Tristán Conde, 2011)

El 15 de diciembre de 2003, al momento de darse nuevo impulso al MERCOSUR, el Consejo del Mercado Común, mediante Decisión N° 26/03, estableció un cronograma de trabajo para el período 2004/2006, encomendando a un Grupo de

Trabajo la identificación de los aspectos conceptuales básicos del Código Aduanero del MERCOSUR que requerían definiciones por parte del GMC.

Uno de los principales antecedentes del Código Aduanero es la Decisión 54/04 del Consejo del Mercado Común (CMC). En ella se establecieron algunos de los desafíos más importantes que tenía por delante el Mercosur, entre ellos, la informatización de las aduanas, la sanción del Código Aduanero, la eliminación del doble arancel y la distribución de la renta aduanera. Hasta el momento se ha conseguido cumplir con los dos primeros puntos de ese programa.

Identificados los conceptos establecidos en la Decisión 26/03, con fecha 20 de julio de 2006 en la Ciudad de Córdoba, República Argentina, se firmó la Resolución GMC N° 40/06 que estableció los lineamientos y definiciones que el Grupo Ad Hoc de redacción tuvo en consideración para la creación del proyecto encomendado. Esos lineamientos y definiciones se refieren, por una parte, a los temas cuya armonización se consideraba factible, como eran:

- contar con un Código “marco” que regule también la circulación de la mercadería intrazona durante el proceso de transición hasta la conformación definitiva de la Unión Aduanera;
- el ámbito de aplicación y territorio aduanero;
- un régimen de salida de la mercadería;
- la regulación específica del despachante de aduanas;
- la responsabilidad de los operadores del comercio exterior;

- el hecho generador de la obligación tributaria y el depósito aduanero;

y por otra parte, a aquellos que, habida cuenta de las asimetrías detectadas en las legislaciones nacionales de los socios del bloque, se decidió, en una primera etapa, no regular en el Código Aduanero del MERCOSUR. En esta categoría se encuentran la prescripción de la acción para exigir el pago de los tributos aduaneros, las sanciones pecuniarias, el mar territorial, entre otras.

Se aprobó además la Decisión CMC N° 25/06, que creó un Grupo Ad-hoc (GAHCAM) dependiente del GMC, conformado por funcionarios especialistas en materia aduanera y derecho tributario, para la redacción del proyecto del CAM, en base a los lineamientos especificados en la referida Resolución.

Luego de formado el grupo, se comenzaron los trabajos elaborando así una agenda de temas armonizables en Brasilia, en noviembre de 2006, realizando luego una veintena de reuniones mensuales, consecutivas, de una semana de duración en cada país que ejercía la Presidencia Pro Tempore (PPT) del MERCOSUR.

Comenzaron los trabajos de redacción en Asunción del Paraguay en febrero del 2007. Por otra parte, se realizaron 18 reuniones internas del grupo de redacción para discutir y tratar las temáticas que serían elevadas luego a la mesa de negociación internacional, a las que se sumaba a participar a las distintas dependencias y oficinas técnicas y/u operativas para realizar las consultas en cada

caso concreto, y definir la mejor estrategia de negociación, presentando los proyectos de norma debidamente consensuados.

La negociación para arribar a una elaboración de norma común y consensuada requería que debían ponerse de acuerdo y por unanimidad los miembros, sobre todos los puntos, comas, letras, numerales, párrafos, índices etc., tarea que no resultaría nada sencilla. Por ello, se estableció una mecánica de trabajo para cada reunión que se celebrara en cada PPT, determinando que el país anfitrión elaborara su agenda propia durante los seis meses que durara su presidencia, presentado proyectos de normas de los artículos e institutos, los cuales se procedería a trabajar, notificando con antelación suficiente a cada Estado Parte para que el mismo los analice, estudie y elabore en caso de considerarlo necesario una contrapropuesta a la original, para tratar en las reuniones oficiales.

Procediendo de esa manera, de tal forma de contar con una trazabilidad en el procedimiento de corrección de la redacción, cuando se inauguraba una PPT, y al comienzo de cada reunión mensual, ante las consultas internas en su país al regreso, siempre se reservaba la posibilidad de poder abrir nuevamente a debate por alguna duda que pudiera tener, modificación y observación sobre el proyecto de norma que había sido oportunamente consensuado. Esto tiene la finalidad de asegurar y dar la posibilidad a los redactores de lograr el consenso interno al regreso a su país. Aunque este método pareciera que podría llegar a enlentecer la creación del nuevo Código, era necesario para que luego de esa segunda

oportunidad de abrir debate sobre un tema previamente consensuado, el mismo se diera de manera definitiva por aprobado.

Sobre agosto de 2008, se llega a un importante grado de avance en la redacción del proyecto, las distintas autoridades de los países miembros sometieron a su manera, a consulta de todos los operadores y profesionales del comercio exterior para que realizaran las observaciones pertinentes. Surgieron así recomendaciones, tanto parciales como totales, de distintos artículos e institutos, de las cuales fueron recogidas, previo estudio interno y discusión en la mesa de negociación internacional.

Llegando a fines de ese año y con la cumbre de Presidentes de cierre de la PPT del MERCOSUR de Brasil en Costa do Sauipe, se vislumbró el fracaso de aprobación que podía tener el proyecto del CAM, a partir de haber quedado en el umbral de su consenso definitivo en la mesa de los Coordinadores Nacionales de todos los Estados Parte. Pero el destino quiso que la expectativa se prolongara por factores diversos y particularmente la falta de armonización con la delegación de Paraguay con la facilitación de los tránsitos, en su condición de país mediterráneo.

A pesar de todo esto y ante las adversidades contempladas, el grupo de redacción GAHCAM continuó reuniéndose (XXI reunión en Asunción durante la PPT de Paraguay y la XXII reunión en Buenos Aires durante la P.P.T. de Argentina) a los efectos de dejar completamente terminado y pulidos todos los aspectos legales, normativos, con la exposición de motivos también consensuada en un 75 %, y la

corrección final, para entregar a las autoridades del bloque el proyecto concluido en forma definitiva para su aprobación, lo cual denotaba un profundo interés, convencimiento y seguridad del grupo en el trabajo realizado.

Durante las negociaciones del GAHCAM se detectaron numerosas diferencias sustanciales en los ordenamientos jurídicos de cada Estado Parte, lo que obligó en algunos casos, a dejar de lado las normas propias u optar por no incluir en el Proyecto determinados institutos contemplados en alguna legislación nacional, los que seguirán aplicándose en virtud del principio de supletoriedad previsto en el artículo 1º, apartado 4 de aquel. Otra solución fue remitir la regulación de ciertos aspectos que en esta etapa no se pudieron concordar a las normas reglamentarias.

Respecto de esos temas, de los cuales los redactores no pudieron ponerse de acuerdo, a pesar de haber agotado todas las instancias de negociación y consultas, pero por considerar necesaria su inclusión en el CAM, decidieron por unanimidad elevar cinco institutos para su resolución y tratamiento por los Coordinadores Nacionales del MERCOSUR. Atento al matiz político con que contaban los mismos, ellos son:

- Derechos de exportación;
- Derechos específicos;
- Renta Aduanera;
- Facilitación del Tránsito, y
- Definición de Territorio Aduanero

Cabe destacar la impronta, característica y complejidad de cada uno de estos temas, ya que desde septiembre de 2007, durante la PPT de Uruguay, donde fueron elevados a los Coordinadores dichos institutos, y hasta la XXXIX reunión del CMC de San Juan, donde se aprobó el C.A.M., recién allí y con mucha voluntad política, se pudo destrabar el último de los cinco temas pendientes: los derechos de exportación.

Según indica el Dr. Tristán Conde (2011) allí había dos realidades bien opuestas, por un lado, la postura de Uruguay que sostenía que “los derechos de exportación los debe fijar el órgano competente del MERCOSUR”; y por otro lado, la postura de Argentina, que por el tipo de norma del Código Aduanero y la forma que estaba concebida en toda su estructura para el tratamiento de los distintos regímenes, no era necesario mencionar al órgano facultado para tal cometido, y que en su caso, era facultad de cada estado parte fijar los mismos respetando la normativa interna de los socios.

Finalmente llegó la XXXIX reunión del CMC, que contó con la participación de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, y tuvo lugar en San Juan, Argentina el 2 de agosto de 2010. Cumbre de especial importancia para la elaboración de este trabajo ya que dentro de los puntos principales sobre los que se tomaron decisiones se encuentra la aprobación de Código Aduanero Mercosur a través de la Decisión CMC N° 27/10, el cual deberá ser incorporado al ordenamiento jurídico de cada país miembro para que el mismo entre en vigencia. Otros puntos de interés sobre los que se tomó resolución son la definición del

proceso por el cual se eliminará progresivamente el doble cobro de Arancel Externo Común; se relanzaron negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea; y se aprobó el Acuerdo entre el Mercosur y Egipto para la conformación de una zona de libre comercio.

La aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR a través de la Decisión CMC N° 27/10, cuya elaboración estuvo a cargo del Grupo Ad Hoc para la Redacción del CAM, marca un antes y un después en el proceso de armonización de normas comunitarias hacia el largo camino de perfeccionamiento de la Unión Aduanera.

4.3 Importancia de la aprobación de un código aduanero del MERCOSUR

Es notoria la importancia, no sólo por la demarcación de un territorio aduanero único, donde sea indistinta la introducción o salida de mercaderías por cualquier puerto y/o aeropuerto del MERCOSUR, sino que también brindará seguridad jurídica y transparencia a los operadores de la región, unificará el tratamiento otorgado a la mercadería y optimizará los procedimientos que deben llevar a cabo los servicios aduaneros, tendiendo así, hacia el camino a la facilitación del comercio internacional propiciada por la Organización Mundial del Comercio.

También se considera por parte de sus creadores y de los integrantes del bloque regional, que este cuerpo normativo también contribuirá a generar un clima favorable para que las empresas de la región, en el nuevo escenario económico internacional, adopten decisiones conjuntas orientadas a promover la

transformación productiva y, a que el MERCOSUR concluya con éxito las negociaciones de acuerdos comerciales con otros países o bloques regionales.

“El CAM se ha concebido como un código “marco” donde se establecen principios e institutos fundamentales en materia aduanera que se aplicarán en todos los ámbitos terrestres, marítimos y aéreos sometidos a la soberanía de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Además, junto con la normas reglamentarias y complementarias, sus disposiciones regirán el tráfico internacional del MERCOSUR con terceros países, y también el comercio intrazona en el proceso hacia el perfeccionamiento de la Unión Aduanera”.

(Sacerdote, A. *et al*, 2010)

Con esta técnica legislativa de *norma marco* se ha llegado a concluir, luego de cuatro años de intensas y complejas negociaciones, este Código Aduanero para el MERCOSUR. Tarea difícil teniendo en cuenta las diferencias que existían y que se debieron afrontar entre los socios regionales en materia de legislación, de conceptos, de intereses, y necesidades. Algunas han podido superarse técnicamente a través de la búsqueda de fórmulas generales, otras debieron ser analizadas y resueltas sobre la base de las directivas de las autoridades políticas y el resto requirieron de la decisión de los órganos superiores del MERCOSUR encargados de llevar este proyecto adelante.

No debemos olvidar que el proceso de integración aduanero en el MERCOSUR es de naturaleza evolutiva, partiendo desde la integración más simple hasta llegar al

grado de complejidad necesaria para la región. Así, en esta etapa del ciclo de desarrollo, se aprueba esta norma “marco” que unifica los conceptos y establece los institutos jurídicos fundamentales en materia aduanera, para luego avanzar en dos frentes simultáneos y paralelos:

- i. por la vía reglamentaria, en aquellos aspectos procedimentales y operativos,
- ii. por la vía complementaria, en aquellos aspectos no armonizados en la norma base, ya sea por haber sido voluntariamente excluidos o bien, por tratarse de nuevos institutos que pudieren surgir con el desarrollo del comercio internacional global.

De esta forma, se lograría una legislación aduanera comunitaria casi completa como en la Unión Europea, en donde las legislaciones aduaneras nacionales existen de manera residual y regulan fundamentalmente aquellos aspectos vinculados con la organización y funcionamiento de las Administraciones Aduaneras nacionales.

La dinámica que tome la completitud de este ordenamiento a través de las normas reglamentarias y complementarias permitirá adecuar de un modo ágil las reglas jurídicas aplicables a los cambiantes escenarios en que se desarrolla el comercio internacional. Dichas normas se entiende que serán también comunitarias y que para su elaboración se habrá de contar con las definiciones políticas

correspondientes y con los plazos necesarios establecidos por los organismos responsables.

4.4 Fuentes y metodología para la elaboración del CAM

4.4.1 Fuentes

Para la elaboración del Código Aduanero del MERCOSUR se tomaron en consideración los siguientes antecedentes:

Antecedentes Nacionales:

- Código Aduanero Argentino (Ley No. 22.415).
- Código Aduanero Paraguayo (Ley No. 2422/04 y su Reglamento Decreto No. 4672/05).
- Código Aduanero Uruguayo (Decreto Ley No. 15.691/84).
- Reglamento Aduanero Brasileño (Decreto No. 4543/2002) y (Decreto No. 6.759/09).

Antecedentes Regionales (MERCOSUR)

- Código Aduanero del MERCOSUR (Decisión CMC 25/94).
- Código Aduanero del MERCOSUR (versión marzo año 2000).
- Normas de Aplicación del Código Aduanero MERCOSUR (NACAM)
- Decisiones del Consejo del Mercado Común (en particular, la Dec. CMC Nro. 50/04).
- Resoluciones del Grupo Mercado Común.

Antecedentes Internacionales

- Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros. Convenio de Kyoto Revisado.
- Código Aduanero Europeo (Reglamento CEE No. 2913/92), y el Código Aduanero Europeo denominado “Modernizado” (Reglamento CE N° 450/2008).
- Código Aduanero Centroamericano (CAUCA III – Año 2002).
- Borrador del Código Aduanero Comunitario Andino (Versión 2007).
- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

4.4.2 Metodología

El grupo especializado formado para la elaboración del CAM tuvo en consideración al momento de iniciar la redacción del mismo que la finalidad del derecho aduanero es la de regular las relaciones jurídicas que hay entre las administraciones aduaneras y las personas físicas o jurídicas que intervienen en el ingreso, permanencia, y salida de mercaderías en un determinado territorio, llamado territorio aduanero. Es tanto así, que en primer lugar, en el Título I, se ha definido el territorio donde se aplica la norma, para luego demarcar el territorio hacia donde ingresan, permanecen o desde donde egresan las mercaderías, y se han establecido definiciones vinculadas con estos movimientos.

En el Título II se pasa a regular a los sujetos participantes en los desplazamientos de mercaderías quienes quedan sujetos a un conjunto de derechos y obligaciones.

Por un lado, se encuentra la Administración Aduanera como un órgano del Estado, que en el ejercicio de los derechos soberanos en el ámbito espacial de su incumbencia tiene como función principal al de controlar dichos movimientos de mercaderías; y por el otro lado, las personas físicas o jurídicas que intervienen de manera directa o indirecta en el ingreso, egreso o permanencia de la mercadería, dentro de los que se encuentran sujetos tales como los importadores, exportadores, transportistas y despachantes de aduana entre otros.

Luego, desde el Título III al IX se desarrolla todo lo vinculado con el objeto de la relación jurídica aduanera, es decir, el control aduanero sobre las importaciones y exportaciones es la finalidad tenida en cuenta por el ordenamiento jurídico. Para ello, se regulan las distintas formas admitidas de ingreso de mercadería al territorio aduanero, como los diversos destinos a que puede ser sometida la mercadería, los requisitos y condiciones para su permanencia, para concluir con las distintas formas en que pueden ser extraídas las mercaderías del territorio aduanero.

En los Títulos X y XI se explicitan las causas de la relación jurídica aduanera, es decir, los motivos o fundamentos del control, esto es, el régimen de prohibiciones y restricciones y el régimen de imposición de tributos, entre otros. En el Título XII, se establecen de manera explícita los Derechos del Administrado; en el Título XIII las Disposiciones Transitorias, con dos artículos, uno vinculado con la Circulación Interna de la mercadería en el MERCOSUR (art. 178) y otro vinculado con la Documentación proveniente desde las Islas Malvinas, Georgias y

Sándwich del sur (art. 179) y por último, en el Título XIV lo vinculado con el Incumplimiento de las Obligaciones (art. 180) que remite expresamente a la legislación de los Estados Partes y el Comité de Código Aduanero (art. 181), que será el Órgano encargado de velar por la aplicación uniforme de este cuerpo legal.

De esta manera, se esquematiza la metodología que se utilizó para la elaboración del CAM de manera que incluyera todos los aspectos jurídicos vinculados con la administración aduanera, con sus actos y los sujetos vinculados a los mismos.

5. NORMATIVA URUGUAYA

Actualmente el Código Aduanero Uruguayo está formado por un Digesto Aduanero, es decir, una recopilación, compilación, ordenación y sistematización de normas jurídicas de las más diversas jerarquías, de modo de obtener un “texto único” que sea una herramienta más de transparencia a la gestión pública y al acceso a la información.

La ley 15.691 aprobada el 7 de diciembre de 1984 establece la normativa básica sobre la cual se han creado disposiciones reglamentarias específicas sobre la actividad aduanera. En el correr del tiempo, y debido a particularidades que fueron surgiendo en la práctica sobre las que no se tenía normativa específica, es que se fueron agregando al conjunto normativo aduanero leyes, decretos, normas y reglamentos abarcando desde generalidades habituales hasta hechos que debían ser específicamente reglamentados debido a su excepcionalidad.

Del material disponible en la página web oficial de la Aduana Uruguay se puede ver que se diseñó el Digesto teniendo en cuenta categorías temáticas. Estas categorías han sido organizadas alfabéticamente para simplificar el sistema de búsqueda, habiéndose considerado el lenguaje coloquial utilizado por los propios operadores del quehacer aduanero, de manera que el acceso a la información requerida sea fácil y amigable.

De esta manera, con el ordenamiento normativo y las categorizaciones temáticas se pretendió confeccionar simultáneamente códigos de ordenamiento normativos y criterios de búsqueda de información en base a los métodos objetivos que la más moderna doctrina de la Informática Jurídica actual pregona.

Se adoptó como principio general, que toda norma está vigente a menos que haya sido derogada expresamente por otra, haya perdido su vigencia en virtud de haberse vencido su plazo o de haberse cumplido su objeto.

Cabe señalar, que las normas que están expresamente derogadas no tienen contenido sino una referencia expresa a la norma que la derogó. En los casos en los que una norma dio nueva redacción a otra, la norma anterior pierde su redacción para recoger el nuevo texto y al pie del texto incorporado luce la aclaración correspondiente.

El objetivo es que el usuario acceda a la norma vigente, individualizando completamente en cada caso concreto la disposición que la modificó y/o derogó y además, mediante un hipervínculo o enlace de hipertexto, acceder a otras normas relacionadas con la que inicialmente consultó.

Se busca así que el usuario conozca en tiempo real el texto de Derecho Positivo vigente y las modificaciones operadas.

El Digesto es una obra esencial y naturalmente dinámica porque así lo es el universo jurídico, por tanto, requiere una permanente y constante actualización

para evitar su obsolescencia. Tiene como objetivos estratégicos contribuir con los procesos de modernización de la aduana, ser un aporte en el proceso de despapelización aduanera; facilitar la consulta en forma ágil y amigable de distintos organismos de la Administración Pública, entidades privadas, profesionales y usuarios particulares del sistema; ser un aporte para la mejora de la cultura organizacional; promover la facilitación y el cumplimiento de la normativa aduanera; y facilitar el desarrollo de las operaciones aduaneras y en consecuencia contribuir con el desarrollo económico y social del país.

Luego de la cumbre de San Juan en la que se aprobó, dentro de otros temas, el CAM, el gobierno uruguayo debió comenzar a crear un proyecto de CAU que abarcara aquellos puntos sobre los cuales el CAM permitía a las legislaciones de cada estado parte establecer sus normas. Se da prioridad así a la legislación propia de cada uno por entenderse que sobre determinados puntos de la actividad aduanera del bloque no había aún intereses compartidos ni las mismas intenciones de cómo proceder para solucionar los diferendos, o por tratarse simplemente de aspectos que no eran relevantes para el grupo de los países actuando de manera conjunta sino que por el contrario eran situaciones sobre las cuales los únicos intereses serían los del propio país y era éste quien debía encargarse de reglamentarlo.

Por este motivo, el gobierno uruguayo con la participación del Ministerio de Economía y Finanzas, comunicó sobre los cambios introducidos al sistema aduanero con la aprobación del CAM e instó a los agentes públicos y privados

relacionados con la actividad a que hicieran llegar sus sugerencias, inquietudes, prioridades, iniciando así un proceso de intercambio para la formación de un Proyecto de Código Aduanero Uruguayo, el cual debería ser enviado al parlamento para su aprobación e integración a la legislación uruguaya vigente.

6. ASPECTOS JURÍDICOS

6.1 Principio de Supletoriedad.

Teniendo en cuenta la característica de código marco del CAM, se reconoce como aspecto jurídico importante el Principio de Supletoriedad. Este principio es a dos niveles sucesivos de normas jerarquizadas en un orden de prelación para integrar los eventuales vacíos normativos que puedan llegar a darse en una situación de conflicto; primero acudir a las normas reglamentarias y complementarias y, en un segundo grado, en caso de que no se pueda solucionar en base a las normas antes mencionadas, aplicar las domésticas de cada país, siempre que no sean inconsistentes con la normativa del MERCOSUR.

Las Normas Reglamentarias (NR) son las disposiciones dictadas o a dictarse por los órganos del MERCOSUR, necesarias para la aplicación de este código mientras que las Normas complementarias (NC) son las disposiciones dictadas o a dictarse por los órganos del MERCOSUR en materia aduanera que no constituyan normas reglamentarias.

Se establece así el siguiente orden jerárquico de prelación:

- i. Código Aduanero Mercosur, Normas Reglamentarias y Normas Complementarias.
- ii. Normas aduaneras ya dictadas y vigentes al nivel de MERCOSUR.

- iii. Tratados internacionales ya vigentes.
- iv. Legislación aduanera doméstica de cada uno de los estados partes.

Un aspecto importante que genera seguridad jurídica es la posibilidad de tener consultas, vinculantes o no, y a su vez se tiene como avance el reconocimiento de la validez de los Actos Administrativos de cada país integrante.

Según el artículo 13 del CAM los actos administrativos referentes a casos concretos dictados por la Administración Aduanera de un Estado Parte en la aplicación de este Código, de sus normas reglamentarias y complementarias, tendrán presunción de validez en todo el territorio aduanero.

Otro aspecto novedoso en el Código Aduanero del MERCOSUR es la Preeminencia de la Administración Aduanera en el ejercicio de su competencia sobre los demás organismos de la Administración Pública -en la zona primaria aduanera-, debiendo estos últimos prestar auxilio inmediato ya sea en cuanto personal, instalaciones y equipos necesarios, siempre que les fuera solicitado para el cumplimiento de las actividades de control aduanero.

6.2 Administración aduanera

Es sabido que para cualquier operación de importación o de exportación, en cualquiera de las formas previstas en el Código y/o legislación que rija el comercio exterior, es necesaria la existencia de tres elementos:

- un objeto: la mercadería,
- un territorio, y
- sujetos: el servicio aduanero y las personas vinculadas a la actividad aduanera.

En el Título II, Capítulo I, está contemplada la figura de la Administración Aduanera, definida como un órgano nacional competente conforme a la normativa vigente en cada estado parte, para aplicar la legislación aduanera.

Dentro de la misma se desempeña el servicio aduanero, llamado así al personal que desempeña funciones dentro de las Aduanas propiamente dichas. Estas últimas constituyen oficinas que dentro de su competencia -es decir las funciones que por ley se les hubiere asignado- ejercen tareas de aplicación de la legislación relativa a la importación y exportación de mercadería, principalmente del control del tráfico internacional de mercadería y la de percepción y fiscalización de los derechos y demás impuestos relativos a las operaciones de importación y exportación con que dichas operaciones están gravadas. Por lo tanto, corresponde a las Aduanas el conocimiento y la decisión en forma originaria de todos los actos que se deban cumplir ante ellas dentro del ámbito de la competencia que les atribuyen las leyes vigentes en la materia, particularmente su Código Aduanero.

Asimismo, dicha competencia varía según la zona donde se las lleve a cabo:

- zona primaria aduanera, sus facultades son plenas sin necesidad de contar con autorización judicial previa o de cualquier otra naturaleza respecto de

la fiscalización de la mercadería, los medios de transporte y las unidades de carga y personas, aún pudiendo realizar en ejercicio de sus atribuciones allanamientos en depósitos y/o galpones. Retener y aprehender mercaderías, medios de transporte, unidades de carga y documentos vinculadas al tráfico internacional de mercaderías, como también inspeccionar oficinas, depósitos, establecimientos comerciales y otros locales allí situados. (Art. 8°).

- zona secundaria aduanera, se podrán ejercer las facultades previstas en la zona primaria aduanera, sin perjuicio de la obligatoriedad de contar con autorización judicial cuando corresponda según las conformidades dispuestas por las legislaciones aduaneras de los Estados Partes. (Art. 9°).

- zona de vigilancia aduanera especial, aquí la Aduana puede (además de las atribuciones otorgadas en la ZSA) adoptar medidas específicas de vigilancia en relación a los locales y establecimientos allí situados cuando la naturaleza, el valor o la cantidad de mercadería lo hicieran aconsejable; determinar rutas de ingreso y salida de la ZPA y las horas hábiles para transitar por ellas; controlar la circulación de mercaderías, medios de transporte y unidades de carga y personas; someter la circulación de determinadas mercaderías a regímenes especiales de control; y establecer áreas de permanencia y circulación de mercaderías que estén sujetas a autorización previa. (Art. 10°).

A su vez, se establece en el artículo 19 la facultad del servicio aduanero de fiscalizar, teniendo como fundamento el análisis de riesgo o indicios de infracción a la legislación aduanera, las mercaderías, los medios de transporte y unidades de carga que ingresen al territorio de uno de los estados parte con destino a otro estado parte o al exterior de la región.

Las Competencias Generales previstas en el artículo 7 describen acabadamente las funciones de dicho sujeto y particularmente como novedoso se incluye en sus incisos j) y k) la facultad de participar en todos los asuntos e instancias negociadoras internacionales referidas a la actividad aduanera, así como también las que estuvieren relacionadas con las atribuciones que el Código le otorga ante los órganos del MERCOSUR.

7. CAMBIOS IMPLÍCITOS AL INCORPORAR EL NUEVO CÓDIGO ADUANERO MERCOSUR

En este capítulo analizaremos cuales son los cambios más significativos que plantea el CAM y cómo pueden incidir en la política aduanera uruguaya.

Aparece la figura del Operador Económico Calificado, que va a demostrar a la Administración que es un agente de confianza. Este es uno de los mayores aciertos en las normas proyectadas que podría contribuir a facilitar el comercio.

7.1 Operador económico calificado

A efectos de facilitar la fluidez del comercio global garantizando la seguridad de la cadena logística internacional, durante el año 2005 la Organización Mundial de Aduanas (OMA) ha elaborado un sistema de principios y normas denominado marco normativo de la OMA para asegurar y facilitar el comercio global, cuya adopción se sugiere a toda la comunidad.

Según el Sector de Integración y Comercio del BID el objetivo del marco normativo es establecer estándares internacionales para:

- Garantizar la seguridad en la cadena logística.
- Aumentar la previsibilidad de las operaciones de comercio exterior.

- Facilitar la gestión integrada de las cadenas logísticas para todos los modos de transporte.
- Fortalecer la cooperación entre las administraciones de aduanas y con otros organismos en su lucha contra el fraude.
- Facilitar el comercio legítimo mediante cadenas logísticas seguras y acuerdos de colaboración entre las aduanas y el sector privado.

Dentro de estos principios se encuentra regulada la figura del Operador Económico Calificado (OEC), que consiste en una calificación especial otorgada a los sujetos que operan en toda la cadena logística del comercio exterior como empresas manufactureras, importadores, exportadores, despachantes, transportistas, intermediarios, administradores de puertos, aeropuertos o terminales, operadores de transportes integrados, explotadores de depósitos, etc., en función de diversos criterios, tales como sus antecedentes de cumplimiento de las normativas aduaneras, el compromiso demostrado con la seguridad de la cadena logística y un sistema satisfactorio para la gestión de sus registros comerciales.

Siguiendo este precedente, se ha previsto la incorporación de esta figura dentro de los sujetos vinculados a la actividad aduanera, quedando sujetos a la reglamentación los requisitos exigibles para el otorgamiento de dicho status.

Este sistema es un compromiso mutuo entre la Aduana y los operadores de comercio exterior cuyo fin principal es garantizar la seguridad y fluidez de las

operaciones aduaneras, brindando mayor competitividad al operador y mejorando la asignación de recursos por parte de la Aduana. Se sustenta en los conceptos de colaboración y asistencia recíproca para mejorar el funcionamiento de la exportación, importación y de todos los factores y aspectos relacionados con la operatoria del tráfico internacional.

Dentro de la doctrina, se utilizan las denominaciones “Operador Económico Confiable”, “Operador Económico Autorizado” o bien “Operador Económico Calificado”. Se ha optado por esta última alternativa en el entendimiento que el status indicado obedece a una especial “calificación” del operador, que cumple determinados requisitos diferenciadores respecto del resto de los operadores económicos.

Este agente es un operador económico confiable y seguro, cuya acreditación y certificación es otorgada por una administración de aduana tras un proceso de auditoría de su organización, procesos, administración y estados financieros, y el cumplimiento de una serie de estándares de seguridad.

La combinación aduanas–sector privado del marco normativo contempla la creación de programas de OEC en las administraciones de aduanas. El programa OEC induce al fortalecimiento de la relación entre la aduana y el operador privado con el fin de asegurar y facilitar la cadena logística.

En la actualidad, numerosos países cuentan con programas de operadores económicos calificados: los 27 países de la Unión Europea (OEA), Estados

Unidos (C-TPAT), Canadá (PIP), China, Japón, Nueva Zelanda, República de Corea y Singapur. En América Latina, hay varios países que ya están desarrollando este tipo de programas.

7.1.1 Beneficios de los programas de operador económico calificado

En búsqueda de generar beneficios a todos los actores relacionados con la actividad es que se crea la figura del OEC, y podemos separar las ventajas que éste genera para dos grandes tipos de sectores, como son el sector privado y el sector público de actividad aduanera.

Para el sector privado: Los beneficios de los programas de OEC están dirigidos a todos los operadores de la cadena logística. Dichos beneficios son establecidos por las aduanas y pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- Reducción de controles Facilidad para acogerse a procedimientos aduaneros simplificados y presentar declaraciones breves de entrada y salida de mercancías.
- físicos y documentales.
- Facilidad para realizar los controles pertinentes en las dependencias del operador.
- Prioridad en el despacho y habilitación de carriles rápidos.
- Ventajas financieras al momento del pago de tributos y aranceles.
- Reducción de tiempo y costes además de aumento de la competitividad en los mercados internacionales.

- Obtención de un sello de garantía que acredite a los operadores confiables y seguros.

Para el sector público: Las aduanas también se benefician ya que la implantación de los programas de OEC:

- Crea capacidad en las instituciones públicas para la gestión del programa, contribuyendo con su eficiencia y transparencia.
- Promueve sinergias junto con el sector privado para la introducción de mecanismos de facilitación del comercio.
- Genera un incremento del flujo de información sobre la operativa de la cadena logística para su utilización en los sistemas de análisis de riesgo.

Los potenciales acuerdos de reconocimiento mutuo entre las aduanas son un valor añadido del programa OEC. Para el sector privado, este valor se concreta en el acceso a beneficios y ventajas en otras aduanas; para el sector público, significa la materialización de un mecanismo de colaboración y cooperación entre las administraciones de aduanas.

7.2 Despachantes de aduana

Según define el CAM en su artículo 17 el Despachante de Aduana es la persona que, en nombre de otra, realiza trámites y diligencias relativos a los destinos y las operaciones aduaneras ante la Administración Aduanera.

Esta figura fue definitivamente armonizada por los estados parte para su inclusión en el cuerpo normativo, estableciendo requisitos mínimos:

- domicilio permanente en un Estado Parte;
- formación de nivel secundario;
- inexistencia de deudas fiscales; y
- no poseer antecedentes penales.

Sin perjuicio de ello se estableció la posibilidad de que cada estado parte pueda requerir requisitos adicionales como:

- aprobación de un examen de calificación técnica;
- prestación de garantía; y
- obligatoriedad de la intervención del despachante.

La forma en que el CAM contempló a tales auxiliares del comercio exterior generó una repercusión favorable en las distintas entidades del MERCOSUR que nuclean a los Despachantes de Aduana.

La Resolución GMC Nº 40/06, dispuso que se regule específicamente la figura del Despachante de Aduanas, acordando que el Código Aduanero del MERCOSUR sólo establecerá disposiciones generales en la materia y que la regulación específica de estos agentes estará sujeta a la normativa de cada Estado Parte de acuerdo a los requisitos que en cada territorio se tomen por necesarios. Aquellas disposiciones generales debían fijar un tratamiento para los siguientes puntos:

- i. criterios de calificación técnica para el ejercicio de la profesión;
- ii. posibilidad de que cada Estado Parte regule la obligatoriedad o no de su intervención y;
- iii. la exigencia de garantía para el ejercicio profesional.

Es importante recordar que sobre este punto el Código Aduanero del MERCOSUR aprobado en 1994 establecía que las empresas podían tramitar directamente las operaciones aduaneras, o bien hacerlo a través de un despachante de aduana. En el proyecto del año 2000 no se regulaba su actuación ni su responsabilidad.

El despachante de aduana no es un gestor sino un auxiliar calificado del servicio aduanero y por lo tanto debe reunir un alto nivel de conocimientos técnicos relacionados con la normativa y operativa aduanera que le permitan intervenir con suficiencia ante el servicio relacionado con toda la actividad aduanera. Con su actuación debe garantizar un comercio exterior fluido y seguro, con conocimientos de normativa y operativa de su incumbencia. En el CAM aprobado en San Juan, se fijaron los criterios de calificación técnica necesarios para el ejercicio de esa profesión y se establecieron los parámetros mínimos requeridos para su habilitación mediante la aprobación de un examen de idoneidad cuyas pautas de aprobación deberán definir los Estados Partes.

En el Código Aduanero Europeo se dispone que las Legislaciones de cada Estado Parte regule la obligatoriedad o no del despachante de Aduana; siguiendo este

lineamiento es que el CAM dispone que las legislaciones nacionales podrán, en su territorio, permitir que los interesados se puedan hacer representar ante las autoridades aduaneras para la realización de actos y formalidades establecidos en la normativa aduanera, a través de un despachante de aduana.

En América Latina hay varios países que exigen la intervención obligada de un despachante de aduana para realizar los trámites aduaneros: Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En tanto que en Argentina, Brasil, y Perú la intervención del despachante de aduana puede ser desplazada por el propio titular de la mercadería, quien puede actuar directamente como importador o exportador.

También el Código Aduanero del MERCOSUR contempla otras personas vinculadas a la actividad aduanera, como ser:

- Depositario de mercadería, como la persona autorizada por la Administración Aduanera a recibir, almacenar y custodiar mercaderías en un depósito bajo control aduanero;
- Transportista, como quien realiza el transporte de mercaderías sujetas a control aduanero, por cuenta propia o en ejecución de un contrato de transporte;

- Agente de Transporte, quien en representación del transportista, tiene a su cargo los trámites relacionados con la entrada, permanencia y salida de los medios de transporte, carga y unidades de carga del territorio aduanero;
- Agente de Carga, quien tiene bajo su responsabilidad la consolidación del documento de carga emitido a su nombre para tal fin, así como el contrato de transporte de la mercadería y otros servicios conexos, en nombre del importador o exportador;
- Proveedor de a bordo, quien tiene a su cargo el aprovisionamiento del medio de transporte en viaje internacional con mercadería destinada a su mantenimiento y reparación o al uso o consumo del propio medio de transporte, de la tripulación y de los pasajeros
- y como figura novedosa: el Operador Postal, como la persona jurídica de derecho público o privado que explota económicamente y en su propio nombre el servicio de admisión, tratamiento, transporte y distribución de correspondencia y encomiendas, incluyendo los de entrega expresa que requieren un traslado urgente.

Finalmente fue prevista una figura abarcadora de carácter residual en el punto 2 del art. 18, que serían los sujetos vinculados a la actividad aduanera que cumplan su actividad profesional, técnica o comercial en relación con los destinos y las operaciones aduaneras.

7.3 Territorio aduanero

Para el CAM existe lo que se denominan Zonas de Control primarias, secundarias y especiales. A modo de comparar los conceptos establecidos por ambos códigos, con respecto a esta definición en particular, plasmamos a continuación las definiciones establecidos por ellos.

Conceptos según el CAU de:

- Territorio Aduanero. Art. 5°

Por territorio aduanero o área aduanera nacional se entiende el ámbito geográfico dentro del cual las disposiciones aduaneras de la República son aplicables.

Comprende la tierra firme insular del país, sus aguas jurisdiccionales y el espacio atmosférico que a ambas cubre.

Por aguas jurisdiccionales se entienden las aguas interiores y las aguas limítrofes o fronterizas y su mar territorial.

Integran también el territorio aduanero nacional los enclaves de la Aduana de la República que se establezcan en territorio extranjero.

No integran el territorio aduanero nacional, las zonas francas, puertos francos y otros exclaves aduaneros establecidos o a establecerse en el territorio nacional.

- Enclaves y Exclaves Aduaneros. Art. 6°

Por enclave aduanero nacional se entiende la parte del territorio de otro país en cuyo ámbito geográfico se permite, la aplicación de las disposiciones aduaneras de nuestro país.

Por exclave aduanero se entiende 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.

- Recinto aduanero. Art. 7°

Es la parte del territorio aduanero nacional donde están ubicados los locales y predios destinados al servicio de las oficinas de Aduana y sus dependencias (muelles, depósitos, campos de aterrizaje, etc.) dentro de cuyos límites se realizan las operaciones aduaneras. En ese ámbito, la Dirección Nacional de Aduanas tendrá competencia exclusiva con relación a la disponibilidad de las mercaderías.

- Zona terrestre de vigilancia aduanera. Art. 8°

Es la parte del territorio aduanero nacional adyacente a la frontera terrestre o a las costas del país comprendidas las islas del Río Uruguay y las del Río de la Plata, en cuyo ámbito, la Dirección Nacional de Aduanas aplicará especiales medidas de control sobre la circulación y almacenamiento de mercaderías expresamente determinadas a esos efectos por el Poder Ejecutivo.

- Zona marítima de vigilancia aduanera. Art. 9°

Es la parte de las aguas jurisdiccionales de la República, que comprende las aguas limítrofes o fronterizas y su mar territorial, en cuyo ámbito la Dirección Nacional de Aduanas aplicará especiales medidas de control, sobre los buques y embarcaciones en curso de navegación, su documentación y cargamento.

- Resto del territorio aduanero. Art. 10°

Sobre la parte del territorio aduanero nacional, no comprendido por las zonas referidas en los artículos 7°, 8° y 9°, la Dirección Nacional de Aduanas aplicará medidas de vigilancia y contralor de las mercaderías en viaje y la inspección de las depositadas en los almacenes, recintos y locales de venta.

Concepto de territorio Aduanero para el CAM

Dentro del Territorio Político MERCOSUR (TPM) se encuentra definido el Territorio Aduanero MERCOSUR compuesto por las siguientes zonas:

- Zona Primaria aduanera. Art. 4°

Esta zona está comprendida por el área terrestre o acuática, ocupada por los puertos y aeropuertos, puntos de frontera y sus áreas adyacentes, y otras áreas del territorio aduanero, delimitadas y habilitadas por la Administración Aduanera.

- Zona Secundaria aduanera. Art. 5°

Esta zona es la parte del territorio aduanero no comprendida en la ZPA.

- Zona de Vigilancia Aduanera Especial. Art 6°

Es el ámbito de la zona secundaria aduanera especialmente delimitada para asegurar un mejor control aduanero y en el cual la circulación de mercaderías se encuentra sometida a disposiciones especiales de control en virtud de su proximidad a la frontera, los puertos o los aeropuertos internacionales.

Existen también las Áreas con tratamientos especiales:

- Zonas Francas
- Áreas Aduaneras Especiales
- Tiendas Libres (Free Shop)
- Depósitos Fiscales Únicos.

Las facultades con que contará la Administración Aduanera, en dichas “zonas aduaneras”, en especial, en la “zona primaria”, contradicen la normativa nacional vigente, y puede llegar a aparejar perjuicios importantes si la misma no resulta aplicada con la prudencia y el equilibrio necesarios. Así, a simple modo de ejemplo, se dispone (artículo 8º del CAM) que en la “Zona Primaria Aduanera”, la Autoridad Aduanera correspondiente (en nuestro país, la Dirección Nacional de Aduanas) podrá, en el ejercicio de sus atribuciones, y “sin necesidad de autorización judicial o de cualquier otra naturaleza”:

- “fiscalizar mercaderías, medios de transporte, unidades de carga y personas, y en caso de flagrante delito cometido por éstas, proceder a su detención, poniéndolas inmediatamente a disposición de la autoridad competente;
- retener y aprehender mercaderías, medios de transportes, unidades de carga y documentos de carácter comercial o de cualquier otra naturaleza, vinculados al tráfico internacional de mercaderías, cuando corresponda, e;
- inspeccionar depósitos, oficinas, establecimientos comerciales y otros locales allí situados”.

Por tanto, los “Puertos y Aeropuertos” como así también, los “Depósitos Fiscales Extraportuarios” – a diferencia de lo que sucede con las “Zonas Francas” – sí forman parte del territorio aduanero del Mercosur, esto es, dejan de ser “exclaves aduaneros” en la terminología jurídica que utiliza el Código Aduanero Uruguayo, y por tanto, no constituyen “áreas de extraterritorialidad aduanera”

En ese sentido, las Zonas Francas son definidas como “una parte del territorio de los Estados Partes 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”, manteniendo en lo esencial el mismo régimen que actualmente tienen en la legislación uruguaya vigente.

De igual modo, las “Áreas Aduaneras Especiales”, son previstas en el CAM como aquella “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”.

En último término, en relación a las “Tiendas Libres”, se prevén dos figuras: por un lado, la “Tienda Libre”, que es “el establecimiento o recinto delimitado, ubicado en zona primaria, destinado a comercializar mercadería para consumo de viajeros, sin el pago de los tributos que graven o sean aplicables con motivo de la importación o la exportación”; y por otro lado, el “Depósito de tiendas libres”, al que se define como “el depósito comercial, especialmente habilitado para la guarda, bajo control aduanero, de la mercadería admitida bajo este régimen”.

En relación a los conceptos de “obligación tributaria aduanera”, los elementos que permiten su configuración y consiguiente determinación, así como el régimen jurídico aplicable, el CAM (en relación al Derecho Uruguayo) no implica modificación sustancial alguna. Pero si podríamos mencionar algunas novedades valiosas que traen aparejado un verdadero avance en materia tributaria.

En primer lugar cabe destacarse que se define claramente cuáles son los “tributos aduaneros” deslindándolos desde el punto de vista conceptual de aquellos “tributos internos” que se abonan en ocasión de la importación, pero que no por ello corresponden a la primera categoría.

Por otra parte, bajo el título de “Modos de extinción” de la “obligación tributaria aduanera” agrega una nueva forma además de los modos tradicionales como ser el pago, la prescripción, que incluye la modalidad por la “transacción en juicio”.

8. ELIMINACIÓN DEL DOBLE ARANCEL EXTERNO COMÚN Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA ADUANERA

Uno de los puntos claves en el proceso de unificación del bloque como región aduanera única y sobre los que se debía tomar una resolución de manera que se empiece a poner en práctica, era la eliminación del doble pago del Arancel Externo Común (AEC) para los bienes que ingresaban al Mercosur y pasaban por más de un país miembro antes de llegar a destino.

El CMC en su decisión 10/10 “Eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la Renta Aduanera” aprobó los lineamientos para la implementación de tales fines y definió su alcance de tal manera que progresivamente se llegara a cumplir el objetivo en mediano plazo.

Cabe aclarar que esta Decisión no necesitará incorporarse al ordenamiento jurídico de los Estados Partes por reglamentar aspectos de la organización y funcionamiento del MERCOSUR.

Se establecieron tres etapas para llevar adelante este proceso definiendo cual sería el alcance con respecto a los bienes en cada una de ellas y el tratamiento de la renta aduanera.

Para la primera etapa se determinó que recibirán el tratamiento de bienes originarios del MERCOSUR, en los términos de la Dec. CMC N° 54/04 los bienes

importados de terceros países por un Estado Parte que cumplan con la Política Arancelaria Común del MERCOSUR (PAC) y que circulen sin transformación dentro del bloque.

Para esto es necesario que la Comisión de Comercio del MERCOSUR defina las condiciones bajo las cuales los productos serán considerados como “bienes sin transformación”, incluyendo la especificación de aquellas operaciones que no impliquen modificaciones de su naturaleza. En esta definición no deberá quedar margen de duda sobre si un bien cumple con las condiciones establecidas o no para que le sea aplicado el alcance de la decisión.

Siguiendo con lo definido por el CMC 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 con terceros países. Se debe tener en cuenta también que cuando un Estado Parte aplique un arancel superior al AEC sobre un bien que cumplió con la PAC al momento de su ingreso al MERCOSUR, dicho Estado Parte percibirá la diferencia de derechos correspondiente. De la misma manera se procederá cuando, en un Estado Parte, el arancel residual resultante de la aplicación de preferencias arancelarias sobre el AEC en el marco de Acuerdos suscriptos por el MERCOSUR con terceros países, sea superior al percibido en el Estado Parte que importó dicho bien desde un tercer país.

Los Certificados de Cumplimiento de la Política Arancelaria Común (CCPAC) emitidos por un Estado Parte, serán reconocidos por todos los demás Estados Partes. Así los bienes podrán circular con una constancia que cumplieron con la política aduanera establecida para el ingreso a la región.

Respetando los tratados celebrados de cada miembro de manera independiente con anterioridad a este código, 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. Aquí se encuentra un punto de fuga al AEC para determinados bienes que ya mantenían cierto tratamiento preferencial para su ingreso. Este punto en particular será tratado en la segunda etapa de aplicación de la eliminación del cobro doble del AEC, en el que los países deberán desarrollar un sistema para incluir a estos bienes con tratamiento preferencial dentro del régimen general de AEC. Esta es una etapa posterior en la que aún no se ha profundizado y no se hará hasta tanto el primer paso en la implementación de este sistema no esté dado y funcionando adecuadamente.

En cuanto a la Distribución de la Renta Aduanera se determinó que en general y hasta la formación definitiva de la Unión Aduanera, la recaudación será efectuada por cada Estado Parte.

A su vez, el Estado recaudador deberá girar el importe correspondiente al Estado en el cual el producto sin transformación será consumido o utilizado

definitivamente, para esto deberán desarrollar e implementar un procedimiento transparente, ágil y simplificado a través del cual puedan transferir periódicamente los saldos netos de la recaudación aduanera.

Se estableció en el Anexo de la Dec. 10/10 el plazo para el cumplimiento de esta etapa el 1 de Enero de 2012, en el cual la misma debería estar funcionando efectivamente. Los Estados intercambiarán información estadística sobre la utilización del procedimiento en la que se incluirán entre otros datos las cifras de comercio identificando el origen y el destino de los bienes.

Para la segunda etapa de este proceso se deberá definir previamente el tratamiento que se le dará a los bienes que incorporen simultáneamente insumos que cumplan con la PAC e insumos importados amparados bajo regímenes especiales de importación.

A pesar de esto, el alcance de esta segunda etapa incorpora a los bienes importados de terceros países que hayan cumplido con la PAC, con un AEC entre 2% y 4% y que circulen dentro del MERCOSUR luego de su incorporación a un proceso productivo. Se integran también aquellos bienes que tengan preferencia arancelaria sobre el AEC por acuerdos firmados por todos los Estados Parte con un arancel menor o igual al 4% y que circulen dentro de la región luego de su incorporación a un proceso productivo.

Para estos bienes los Certificados de Cumplimiento de la Política Arancelaria Común (CCPAC) y los Certificados de Cumplimiento del Régimen de Origen

MERCOSUR (CCROM) emitidos por un Estado Parte serán reconocidos por los demás miembros.

Al igual que en la etapa anterior la renta aduanera seguirá siendo responsabilidad de cada Estado Parte, debiendo éste establecer un mecanismo por el cual distribuirá la misma al Estado en el que se consumen los bienes importados.

El GMC elevará al CMC la propuesta correspondiente a más tardar en su última reunión del 2012, y esta etapa deberá implementarse a partir del 1 de enero de 2014.

Para la tercera etapa los bienes incorporados serán aquellos que hayan cumplido con la PAC y que no hayan sido incorporados en la primera y segunda etapa. Para este caso también serán reconocidos por los demás Estados Partes los CCPAC y los CCROM emitidos por el Estado Parte receptor del bien.

La distribución de la Renta Aduanera seguirá el mismo mecanismo utilizado en la segunda etapa con las adaptaciones necesarias que surjan de la experiencia de su aplicación. A estos efectos se evaluará la información resultante del monitoreo de tal mecanismo y de su interacción con los demás aspectos del funcionamiento de la Unión Aduanera.

Antes del 31 de diciembre de 2016 el CMC deberá definir la fecha para la entrada en vigencia de esta etapa, la que tendrá como límite máximo el 1 de enero de 2019.

Existen aspectos a tener en cuenta para llevar a cabo la implementación de estas etapas, dentro de los cuales tenemos que los sistemas informáticos de gestión aduanera y de base de datos de cada Estado Parte deben estar interconectados en línea de tal manera que permitan el intercambio de información respecto al cumplimiento de la PAC.

Se deberá establecer también algún método de compensación para Paraguay, teniendo en cuenta que es el único Estado Parte sin litoral marítimo y su alta dependencia de la recaudación aduanera, por lo que una eliminación del doble cobro de AEC lo perjudicaría notoriamente. Este tipo de compensación no está definida aún y es uno de los puntos fuertes de disputa sobre los que Paraguay está en desacuerdo.

La eliminación del doble cobro del AEC sin dudas traerá impactos económicos y comerciales sobre los cuales se deberá hacer un constante monitoreo y en función a la información resultante a medida que avanzan las etapas se podrán incorporar mecanismos de ajuste por el GMC.

9. IMPORTANCIA DE LOS CONCEPTOS DE “ORIGEN y PROCEDENCIA” Y “REGLAS DE ORIGEN”

No podría pensarse en una Unión Aduanera si dentro de ella existen criterios distintos en cuanto al concepto de Origen. Es así que en el Tratado de Asunción en 1991 se define que el MERCOSUR debería de tener un régimen general de Origen para los productos que circulen en su territorio.

Con la decisión 54/04 se plantean claramente los pasos fundamentales hacia una Unión Aduanera, bajo el título de eliminación del Doble Cobro del AEC y la distribución de la Renta Aduanera. Más tarde con La Decisión 37/05 se instrumentó un mecanismo de justificación de Origen, el cual reguló dos situaciones: la primera, que las mercaderías que proceden de extrazona, las cuales ya efectuaron el pago AEC, justifican tal situación, en caso de enviar dicha mercadería a otro estado parte, emitiendo un Certificado de Cumplimiento de la Política Arancelaria Común; y la segunda, que aquellas mercaderías que viniendo de otro Estado Parte del MERCOSUR hubieran previamente ingresado desde dentro del mismo y ya no obtuvieran certificado, deberían tramitar el denominado Certificado de Cumplimiento del Régimen de Origen MERCOSUR (CCROM).

9.1 Certificado derivado de origen MERCOSUR

Las normas de origen tienen por finalidad determinar el país donde una mercadería fue producida, siendo un medio para la aplicación de diversos instrumentos de política comercial, como pueden ser los derechos preferenciales de importación o la adjudicación de cupos arancelarios, así como también para la obtención de estadísticas de comercio exterior. (de Vida, Graciela; Esmite, Federico, 2012)

En la medida que las normas de origen sean preferenciales, permitirán que las importaciones y en general el comercio entre países, se beneficie de las preferencias previamente pactadas entre ellos, evidentemente siempre que se cumplan con los requisitos de origen previamente establecidos. De no cumplirse con lo acordado sobre ese punto, les corresponderá la aplicación del régimen general de importación en su caso, en virtud de que los acuerdos comerciales pretenden dar un trato arancelario preferencial a los productos auténticamente extraídos, cosechados, producidos o fabricados en los países exportadores participantes de los respectivos acuerdos y no a terceros países.

Los criterios específicos para que una mercadería pueda calificar como originaria de un país o región, dependerán en cada caso del acuerdo pertinente.

En este punto del presente trabajo, se hará énfasis en la mercadería de origen MERCOSUR.

En la Decisión 01/04 del CMC se establecieron específicamente los requisitos para la determinación del Origen y la mercadería que cumpla con dichos requisitos no deberá abonar el AEC o el arancel nacional vigente en caso de productos exceptuados en el comercio dentro de la región.

Es importante destacar ciertas particularidades relevantes para nuestro país respecto a la aplicación de dicho régimen. Según lo establecido por la Decisión Nro. 8/94 del CMC, toda mercadería que proviene de Zona Franca y que tenga por destino ser importada por un país del MERCOSUR, deberá pagar el arancel externo común o el arancel nacional extrazona del país que importa, siempre que se trate de una mercadería excepcionada del mismo. De esta manera pierde el beneficio del Origen MERCOSUR.

Para la mercadería procedente de los depósitos aduaneros, intra y extra portuarios, es distinta la situación ya que las mismas sí podrán beneficiarse del régimen de origen MERCOSUR en virtud de no ser aplicable para éstas la Decisión antes mencionada. Adicionalmente gozan de un régimen suspensivo según la Decisión 01/04 del CMC en su artículo 16 inciso 2, que permite, no obstante la vigencia de 180 días de los certificados de origen, la prórroga de la misma durante el tiempo que la mercadería permanezca en el depósito en la medida que ésta no sea alterada. Contando esta potencial ventaja con una gran limitante relacionada con la imposibilidad que existía de fraccionar el certificado de origen.

La Dec. 17/03 del CMC levantó dicha limitante al aprobar el “Régimen de Certificación de Mercaderías Originarias del MERCOSUR almacenadas en depósitos aduaneros de uno de sus Estados Partes”. Agrega al régimen precitado un aspecto sustancial, siendo ésta la posibilidad que las mercaderías puedan destinarse a cualquier estado parte en forma parcial del total arribado, o sea la mercadería puede fraccionarse generándose una ventaja competitiva. Tal Decisión fue internalizada en nuestro derecho a través del Decreto del Poder Ejecutivo 207/004.

Debería cumplirse con determinadas pautas para realizar esa parcialización o fraccionamiento y conservar el beneficio del origen MERCOSUR, y es que la mercadería podrá ser objeto de cualquier operación dentro del depósito mientras que no se vulnere la clasificación arancelaria y el origen de la misma. Así mismo al otorgar el nuevo destino a la carga parcializada, ésta deberá estar acompañada de un certificado de origen derivado de aquél certificado de origen MERCOSUR con el que entró a depósito.

Se puede resumir entonces, que la mercadería originaria del MERCOSUR que ingrese a un Estado Parte bajo el régimen de depósito aduanero y sea sometida a operaciones de conservación, comercialización, fraccionamiento en lotes o volúmenes u otras formas que no alteren la clasificación arancelaria ni el carácter originario de las mismas, podrá ser retirada total o parcialmente de dicho depósito con la declaración aduanera respectiva, contando con el amparo del beneficio que

otorga el origen MERCOSUR, en tanto estén acompañadas de un certificado de origen derivado.

El Estado Parte que no haya incorporado a su ordenamiento jurídico esta Decisión del CMC, deberá igualmente aceptar y reconocer la preferencia MERCOSUR conforme a este régimen emitida por cualquier otro Estado Parte. La Decisión antes referida otorga la facultad a cada Estado Parte para designar la autoridad competente en otorgar dicho certificado derivado. En Uruguay, el Poder Ejecutivo a través del Decreto 640/006 (D.O. 11/I/07), designó a la Dirección Nacional de Aduanas como la autoridad competente en la emisión de estos certificados de origen derivados.

9.2 Criterios para la calificación del origen

Según deja constancia ALADI en su cuadragésimo cuarto protocolo adicional, referente al Régimen de Origen Mercosur, en el artículo 3 del Capítulo III, serán considerados productos originarios los productos totalmente obtenidos, dentro de los que encontramos:

- i. productos del reino vegetal cosechados o recolectados en el territorio de una o más Partes;
- ii. animales vivos, nacidos y criados en el territorio de una o más Partes;
- iii. productos obtenidos de animales vivos en el territorio de una o más Partes;

- iv. mercancías obtenidas de la caza, captura con trampas, pesca realizada en el territorio o en sus aguas territoriales y zonas económicas exclusivas de una o más Partes;
- v. minerales y otros recursos naturales no incluidos en los subpárrafos i) a iv) extraídos u obtenidos en el territorio de una o más Partes;
- vi. peces, crustáceos y otras especies marinas obtenidos del mar fuera de sus aguas territoriales y de las zonas económicas exclusivas por barcos registrados o matriculados en una de las Partes y autorizados para enarbolar la bandera de esa Parte, o por barcos arrendados o fletados a empresas establecidas en el territorio de una Parte;
- vii. mercancías producidas a bordo de barcos fábrica a partir de los productos identificados en el inciso (iv) serán considerados originarios del país en cuyo territorio o aguas territoriales y zonas económicas exclusivas se efectuó la pesca o la captura;
- viii. mercancías producidas a bordo de barcos fábrica a partir de los productos identificados en el inciso (vi), siempre que tales barcos fábrica estén registrados, matriculados en alguna de las Partes y estén autorizados a enarbolar la bandera de esa Parte, o por barcos fábrica arrendados o fletados por empresas establecidas en territorio de una Parte;
- ix. mercancías obtenidas por una de las Partes del lecho del mar o del subsuelo marino siempre que esa Parte tenga derechos para explotar dicho fondo o subsuelo marino;

- x. mercancías obtenidas del espacio extraterrestre, siempre que sean obtenidas por una Parte o una persona de una Parte;
- xi. desechos y desperdicios resultantes de la producción en una o más Partes y materia prima recuperada de los desechos y desperdicios derivados del consumo, recolectados en un Estado Parte y que no puedan cumplir con el propósito para el cual habían sido producidos.

También serán considerados Originarios del MERCOSUR los Productos totalmente obtenidos que sean elaborados íntegramente en el territorio de cualquiera de los Estados Parte, cuando en su elaboración fueran utilizados, única y exclusivamente, materiales originarios de los Estados Partes.

En el inciso e) se establece también que los productos resultantes de operaciones de ensamblaje o montaje realizadas en el territorio de un país del MERCOSUR, utilizando materiales originarios de terceros países, cuando el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de esos materiales no exceda el 40% del valor FOB, serán considerados originarios

En algunos casos puede determinarse que productos en cuya elaboración se utilicen materiales no originarios de los Estados Parte sean considerados originarios del MERCOSUR. Para ello los mismos deben ser sometidos a un proceso de transformación que les confiera una nueva individualidad caracterizada por el hecho de estar clasificados en la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) en posición diferente a los mencionados materiales para los cuales se

considere necesario, además del salto de posición arancelaria, un valor agregado regional del 60% del valor FOB de exportación. Para considerarlos en una nueva clasificación deben modificarse los primeros cuatro dígitos de la NCM. Es decir, se suma al salto de partida el valor agregado regional. Dichos productos se encuentran listados en el Anexo I de la Decisión 01/04, donde se encuentran los productos con requisitos específicos de origen que pueden consistir también en el cumplimiento de determinado proceso productivo.

En los casos de productos resultantes de operaciones de ensamblaje o montaje realizados en el territorio de un país del MERCOSUR, utilizando materiales originarios de terceros países, son considerados originarios cuando el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de esos materiales no exceda el 40% del valor FOB.

Sin embargo, como se establece en el Manual para la Formación de la Normativa de Origen en Uruguay, no son considerados originarios los productos resultantes de operaciones o procesos efectuados en el territorio de un Estado Parte, por los cuales adquieran la forma final en que serán comercializados, cuando en esas operaciones o procesos fueran utilizados exclusivamente materiales o insumos no originarios de los Estados Parte y consistan apenas en montajes o ensamblajes, embalajes, fraccionamiento en lotes o volúmenes, selección, clasificación, marcación, composición de surtidos de mercaderías o simples diluciones en agua u otras sustancias que no alteren las características del producto como originario, u otras operaciones o procesos equivalentes.

Para los Bienes de Capital se establecen que deberán cumplir un requisito de origen de 60% de valor agregado regional para ser considerados con Origen del Mercosur.

Los requisitos específicos de origen son los casos en los cuales para que se dé por cumplido el régimen de origen se imponen ciertas condiciones especiales, normalmente referidas al proceso productivo que debe realizarse de determinada forma o utilizando insumos regionales o nacionales.

Los materiales originarios de cualquiera de los Estados Partes del MERCOSUR que hayan adquirido tal carácter y que sean incorporados a un determinado producto en otro Estado Parte, serán considerados originarios de dicho Estado Parte, cumpliendo así los requisitos de Origen.

En cuanto al tratamiento arancelario preferencial solicitado para una determinada mercadería, debe considerarse su producción en el territorio de uno o más Estados Partes, por uno o más productores, como si hubiese sido realizada en el territorio del último Estado Parte por ese exportador o productor.

La expresión material comprende las materias primas, los insumos, los productos intermedios y las partes y piezas utilizadas en la elaboración del producto.

La expresión territorio comprende el territorio de los Estados Parte del MERCOSUR, incluyendo sus aguas territoriales y patrimoniales localizadas dentro de sus límites geográficos.

Para que las mercaderías originarias se beneficien del tratamiento preferencial, deberán haber sido expedidas directamente del Estado Parte exportador al Estado Parte importador. A tal fin se considera expedición directa:

- Las mercaderías transportadas sin pasar por el territorio de algún país no participante del MERCOSUR.
- Las mercaderías transportadas en tránsito por uno o más países no participantes, con o sin transbordo o almacenamiento temporario, bajo la vigilancia de autoridad aduanera competente en tales países, siempre que:
 - i. el tránsito estuviera justificado por razones geográficas o por consideraciones relativas a requerimientos de transporte;
 - ii. no estuvieran destinadas al comercio, uso o empleo en el país de tránsito;
 - iii. no sufran, durante el transporte o depósito, ninguna operación distinta a las de carga y descarga o manipuleo para mantenerla en buenas condiciones o asegurar su conservación.

9.3 Documentación de origen

Para que las mercaderías objeto del intercambio puedan beneficiarse de los tratamientos preferenciales pactados en el Acuerdo, se debe acompañar junto con los documentos de importación en un formulario tipo adoptado entre las partes, una declaración que acredite el cumplimiento de los requisitos de origen que

correspondan de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo. Este documento es el denominado Certificado de Origen.

Se le denomina Certificado porque se trata de una declaración expedida por el productor final o por el exportador de la mercadería de que se trate en la cual se declara que el producto en cuestión cumple con las reglas de origen del Acuerdo.

Esta declaración es certificada en todos los casos por una repartición oficial o por una entidad gremial con personalidad jurídica habilitada vinculada al comercio, la industria o la producción, habilitada al efecto por el gobierno del país exportador. Las certificaciones se realizarán en el modelo de formulario de certificado de origen que se encuentra en el Anexo II de la Decisión 01/2004.

Zonas Francas

Para gozar de los beneficios previstos en la Decisión CMC N° 09/01 “Condiciones de Acceso en el Comercio Bilateral Brasil – Uruguay para Productos Provenientes de la Zona Franca de Manaos y la Zona Franca de Colonia”, la Decisión CMC N° 01/03 “Condiciones de Acceso en el Comercio Bilateral Argentina – Uruguay del Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego y la Zona Franca de Colonia” y en el Acuerdo Bilateral Manaos – Tierra del Fuego, los productos deberán cumplir con el Régimen de Origen del MERCOSUR.

10. UNIÓN ADUANERA: CREACIÓN Y DESVIACIÓN DE COMERCIO.

Se entiende la Unión Aduanera como la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un único territorio aduanero de manera que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y que cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella, derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que en sustancia sean idénticos.

Jacob Viner creador de la “Teoría de la Integración Económica” y de los tan mencionados términos de “creación de comercio” y “desviación de comercio”, trata de conocer y comprender los cambios que se producen como consecuencia de la unificación de los mercados de diversos países en sus distintas fases o grados. Dado que normalmente se suele estudiar el fenómeno de la “unión aduanera” se llama a su teoría “Teoría de las Uniones Aduaneras”

Resulta discutible el efecto que las uniones aduaneras podrían producir en el intercambio internacional, cómo afectarían a los demás países de menor desarrollo económico, si verdaderamente se apuntaba al libre comercio y el bienestar

general. En este sentido, Viner afirmaba que los efectos eran tanto positivos como negativos.

La discriminación aduanera entre naciones es parte de todo proceso de integración económica, ya que las importaciones de un mismo producto están sujetas a distintos aranceles y barreras dependiendo de que el país de origen pertenezca o no al grupo que se integra.

La integración económica produce cambios en la eficiencia global, es decir, en la capacidad total de producir bienes y servicios que satisfacen necesidades humanas, y en la forma de distribución de lo producido. Pero, como no es posible comparar los beneficios de unos con los perjuicios de otros, la Teoría de la Integración Económica se centró inicialmente en estudiar los efectos sobre el sistema productivo, dejando de lado los efectos redistributivos.

La teoría establece también la distinción entre efectos estáticos y dinámicos de las uniones aduaneras. Los efectos estáticos son principalmente los de la reasignación de recursos en el sistema productivo, los de los cambios en la estructura y pautas de consumo. Los efectos dinámicos son las consecuencias a más largo plazo sobre la tasa de inversión, el cambio tecnológico y el crecimiento. Es posible que los efectos estáticos y dinámicos vayan en sentido opuesto, en otras palabras, es posible que los resultados sean perjudiciales a corto plazo y beneficiosos a largo plazo o viceversa.

En su análisis, Viner acuñó los conceptos de “creación de comercio” y “desviación de comercio” que se han convertido en instrumentos imprescindibles para analizar y comprender los fenómenos y efectos de una integración económica.

“La creación del comercio es el aumento del volumen del comercio entre países cuando se acuerda la unión aduanera entre ellos. La desviación del comercio consiste en que parte de los flujos de importación y exportación que existían antes de un acuerdo de unión aduanera entre cada uno de los países firmantes del acuerdo con terceros países, serán sustituidos por importaciones y exportaciones de y hacia países miembros de la unión, desviándose así las rutas comerciales internacionales preexistentes.” (Martínez Coll, Juan Carlos, 2001)

La desviación de comercio es intrínsecamente un efecto negativo y perjudicial ya que implica sustituir el producto más eficiente por el menos eficiente.

En cualquier caso, para considerar la desviación de comercio como perjudicial para la eficacia, hay que partir del supuesto de que la situación anterior era la más eficaz, lo cual no necesariamente es cierto. En última instancia, simplemente la existencia de aduanas y de un mercado interior protegido por las fronteras implica también la existencia de ineficiencias de partida.

La formación de cualquier unión aduanera siempre da lugar tanto a fenómenos de creación como de desviación de comercio y la eficiencia global mejorará, según

Viner, siempre que la creación de comercio supere la desviación de comercio. Sin embargo esta comparación es muy difícil de realizar.

Los análisis posteriores a Viner demostraron que cuando se produce una unión aduanera los cambios en los aranceles producen una modificación en los precios relativos entre los productos y modifican la estructura del consumo. Meade llamó “expansión comercial” al aumento en las importaciones que sobrepase la desviación de comercio. Toda unión aduanera, al variar los precios relativos y la estructura del consumo, siempre tendrá un efecto sobre el bienestar. Aquí se está valorando la eficiencia en el consumo o el intercambio más que la eficiencia productiva. Con la misma forma de razonamiento que hizo Viner con respecto a la eficiencia productiva, se puede considerar que la formación de una unión aduanera tenga efectos positivos y negativos sobre el consumo.

Respecto a la magnitud de los efectos de una unión aduanera se pueden establecer las siguientes conclusiones:

- cuanto más elevadas sean la elasticidad de la demanda y la oferta en un país que va a integrarse en una unión aduanera, mayor será la creación de comercio.
- cuanto mayor importancia tenga el comercio del país con respecto a los países que formarán parte de la unión aduanera, mayor será la probabilidad de que la unión proporcione bienestar.

- cuanto mayor sea la extensión de la unión (en términos económicos) mayores serán las ganancias obtenidas mediante reasignación de producciones y menor la posibilidad de desviación de comercio.
- los efectos beneficiosos serán mayores cuanto mayores hayan sido los aranceles previos entre los países que se unen ya que la creación de comercio será mayor.
- la desviación de comercio será menor cuanto menor sea el arancel exterior común puesto por la unión aduanera a países terceros.
- cuando los países que se unen tienen economías que rivalizan entre sí, la creación de comercio y el beneficio común será mayor.

Los principales efectos dinámicos de largo plazo de la integración son las economías de escala, los efectos sobre la competencia y sobre el crecimiento económico.

Por economías de escala entendemos que los países que se integran podrán abarcar y tener llegada a un mercado mayor y aumentar su producción, consiguiendo así unos costos medios más bajos. Aunque existen algunas discrepancias en este aspecto, la mayoría de los economistas están de acuerdo en que la unión aduanera permitirá sustanciales beneficios, principalmente el aumento de la producción con costes medios más bajos en un gran número de sectores productivos, favoreciendo así el desarrollo sectorial y a posteriori el regional.

Los efectos sobre la competencia son dudosos. Algunos economistas consideran que la unión aduanera fomenta la competencia entre empresas, forzando así a mejoras en la eficacia productiva. Otros, por el contrario, creen que las uniones aduaneras facilitan la creación de cárteles y monopolios.

Las uniones aduaneras estimulan las innovaciones, los avances tecnológicos y aceleran el crecimiento económico ya que permiten el crecimiento del tamaño de las empresas y las empresas grandes destinan proporcionalmente más recursos a la investigación. Mirándolo desde este punto de vista, no quedan dudas que es un instrumento importante si lo que se busca es el desarrollo de los países de la región en su conjunto.

11. ENTREVISTAS

Dr. SERGIO ABREU

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales.
Senador de la República (1990 – 1992 y 2002 a la actualidad).
Ministro de Industria y Energía (2000 – 2002)
Ministro de Relaciones Exteriores (1993 – 1995)
Presidente Cumbre Ministerial Marrakech (Fundación de la OMC 1994)
Presidente del Comité de negociaciones del Gatt – Ronda Uruguay (1993 – 1994)
Vicepresidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1993)
Director del departamento de Administración y Finanzas de ALADI (79-89)
Ex árbitro para la solución de controversias entre los estados partes del MERCOSUR.

- **¿La incorporación del CAM garantiza la formación de la Unión Aduanera?**

El CAM de por sí solo no le da vida a la Unión Aduanera, sino que hay que tener en cuenta aspectos como: las ZLC, el AEC, las Instituciones y políticas comerciales comunes y las políticas macroeconómicas. El CAM es un aspecto jurídico de la Unión Aduanera.

Es esencial para formar el mercado común la libre circulación de bienes. Para el cual debió establecerse un Código Aduanero, complementándose con un Arancel Externo Común, la negociación en bloque con terceros países y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales. Ese era el conjunto de instrumentos que conduciría al Mercado Común, transitando a través de una etapa de una Unión Aduanera.

En la primera etapa del MERCOSUR se avanzó en el libre comercio y en el AEC, con algunas imperfecciones, pero esto no fue suficiente dado el atraso de los demás instrumentos necesarios para consolidar la UA. El actual deterioro del libre comercio, las perforaciones al AEC y la ausencia de coordinación de políticas, han alcanzado un nivel que ha convertido al Mercosur en un sistema desequilibrado, precario y carente de seguridad jurídica. En especial, para el Uruguay y el Paraguay, el Mercosur se ha convertido en un sistema perverso, que no asegura el acceso de sus exportaciones al mercado regional, al tiempo que limita la autonomía de su política comercial.

Cuando los procesos políticos y económicos son dilatados en el tiempo es posible que los objetivos e instrumentos originales resulten complejos de aplicar por cambios de contexto o de políticas de los países participantes, o también por excesos de optimismo, que es una característica de los procesos de integración de América Latina. El Mercosur fue afectado por los tres factores. En la etapa actual el modelo económico argentino es incompatible con el libre comercio y el funcionamiento de una UA, pero antes de que eso se hiciera evidente, los socios no habían podido cumplir con los plazos para la adopción de instrumentos efectivos para la formación de la UA. Por otra parte, el libre comercio y el AEC sufren múltiples perforaciones y la política comercial hacia terceros países quedó limitada a una modificación de los acuerdos preexistentes en marco de la ALADI.

-

- *¿Por qué son tan divergentes las políticas comerciales de los Estados*

Parte del MERCOSUR?

Con las Políticas comerciales se debe atender el tratamiento asimétrico para países de economías más pequeñas.

Lo que en un principio, al decir de Viner, era un proceso de creación de comercio, terminó siendo una desviación de comercio, esto por no tener todos los puntos definidos en conjunto.

A Brasil y Argentina, no le sirve los regímenes fiscales que tiene Uruguay.

Argentina y Brasil son hijos históricos de la bilateralidad. Por un lado Argentina, quiere negociar con EEUU y Brasil no.

Para Uruguay, las medidas comerciales argentinas son el problema de hoy y está bien que trate de neutralizar o amortiguar sus efectos sobre el comercio, como lo están haciendo también Brasil y Paraguay. Pero la cuestión mayor es la vulneración del derecho, la inseguridad jurídica y la incertidumbre sobre la evolución del sistema, ya que ante la falta de compromisos formales aplicables y exigibles en la práctica, "el camino se hace al andar" y la dirección la marca un solo país cuyas prioridades están fuera de la región. Esta situación no cambiará mientras Brasil no esté dispuesto a poner el sistema de integración en orden y los demás Estados a sincerar sus necesidades y expectativas.

Otro tema es el bloque negociando afuera, hay alguna excepción que incluso permite negociar por separado en el exterior, particularmente esto es lo permitido bajo el paraguas de ALADI, para la negociación únicamente con México. Luego se negocia en bloque, entonces, se establecen limitaciones y restricciones sin tomar en cuenta, que estas pueden perjudicar más a unos países que a otros, sobre todo a los de economía más pequeña.

No es que el Mercosur no sirva, sino que cambió su metodología, ya no es ZLC, sino que se trata de un comercio administrado gubernamentalmente, lo que va en contraposición con la definición del Mercosur, este cambio lo provoca Argentina instalando medidas proteccionistas.

No se trata de romper con el Mercosur ni de proponer su abandono, pero quizás sea el momento de tomar cierta distancia de las desventuras coyunturales y analizar lo que implica un Tratado, llamado en su momento a jugar un rol fundamental en la región, pero cuyo cumplimiento es ignorado, en mayor o menor medida por todos sus miembros.

De todas formas Uruguay debe mantener las ventajas competitivas que le ofrece la región.

- *¿En qué etapa está la internalización del CAM en Uruguay?*

No hay proyecto de reforma del CAU en el parlamento.

Un aspecto importante en la internalización de las normas Mercosur que es apenas el 50%, es la aprobación de las normas, y según lo establece el protocolo de Ouro Preto, esto se logra con la firma del cuarto país, actualmente el sistema esta cojitranco.

No se está cumpliendo con la primera fase para la eliminación del doble cobro del arancel externo común, técnicamente este proceso está debilitado y políticamente inexistente.

El CAM es parte de toda una batería aduanera, comercial, jurídica, política, que cada país debe utilizar en función de su proyecto en el ámbito del Mercosur que puede ser asimétrico pero compartido por los demás.

- *¿Cómo se regula el incumplimiento de los acuerdos entre los Estados Parte?*

La mayoría de las controversias fueron resueltas políticamente. Se han dictado alrededor de una decena de laudos mediante este sistema. Hay problema en el cumplimiento de los laudos, por que el no cumplimiento de los mismos, es una infracción al ser obligatorios, pero no tienen sanción. Es así que ante el incumplimiento lo que termina haciendo un país para obligar a otro, es aplicarle represarias comerciales.

La seguridad jurídica, es la obligación de acatar no solo las resoluciones sino los laudos arbitrales

El CAM es un hijo de la madurez, no se debe crear para solucionar problemas sino que debe surgir cuando ya no existen los mismos y que se use como instrumento para avanzar en el proceso de integración regional.

Ing. WASHINGTON DURAN

Ingeniero Químico

Ámbito privado: Asesor en actividades de negocio exterior y negociaciones comerciales internacionales de diversas empresas.

Ámbito público: Director nacional de industrias en el ministerio de industria de energía y minería. (2002 – 2005). Ha participado del proceso de negociación del Mercosur, del área del libre comercio de la Américas ALCA y de las negociaciones Mercosur – Unión Europea.

Negociador principal del Tratado de Libre Comercio: Uruguay - México.

Miembro del consejo directivo y Presidente de la Comisión de Comercio Exterior de la Cámara de Industrias del Uruguay (1996 – 2000).

Miembro titular del Consejo Industrial del Mercosur (1996 – 2000).

- *¿Por qué los Estados Parte no incorporan el Código aprobado por el CMC?*

El problema de las normas del MERCOSUR es que se acuerdan en las rondas, cumbres o consejos, se aprueban determinadas normas y solo se internalizan la mitad, la otra mitad nunca llega a tener fuerza, no se aplican porque no lo protocolizaron porque no la incorpora uno de los cuatro países.

El día que decidan que el MERCOSUR pasa a ser supranacional, entonces el MERCOSUR pasa a ser Brasil. No existe en este momento la libertad de bienes, servicios, capital y personas, que es la última etapa de un mercado común.

- *¿La aplicación del CAM, podría ser perjudicial para Uruguay?*

La definición de las zonas aduaneras, sean primarias, secundarias o especiales, y el poco período de permanencia de la mercadería en la zona primaria, inviabiliza toda gestión de los depósitos portuarios, son temas que afectan el funcionamiento operativo de Uruguay y su conveniencia.

Los negociadores defienden lo indefendible, lo establecido en el CAM no se arregla con un CAU, porque el CAM no puede estar por debajo del CAU ni en contraposición uno del otro.

El MERCOSUR comercial del Uruguay se reduce a un MERCOSUR logístico y aprovecha las condiciones geopolíticas de un país visagra.

Se enviará al Parlamento simultáneamente el CAM y el CAU.

LAURA DIGHIERO

Escribana.

Encargada del área relaciones institucionales y técnicas de la Dirección Nacional de Aduanas.

ROXANNA BRIZUELA

Doctora en Derecho y Ciencias Sociales.

Maestría en Zonas Francas y su régimen jurídico.

Master en política de integración en el MERCOSUR.

Delegada de la dirección nacional de aduanas en el grupo Ad – Hoc para la redacción del Código Aduanero del MERCOSUR.

Actualmente se desempeña en la Dirección de asuntos jurídicos y notariales de la Dirección Nacional de Aduanas.

- *¿En qué etapa está el CAM en Uruguay?*

ROXANNA BRIZUELA – En el escenario regional en el que estamos hoy, el gobierno de Uruguay adoptó la posición de no enviar el proyecto de ley al parlamento.

- *¿El resto de los estados partes, que posición tiene al respecto?*

LAURA DIGHIRO – Argentina hizo parte del trámite pero todavía no lo aprobó, Paraguay seguramente va a ser el último, a ellos ya les paso en Ouro Preto fue el único que aprobó y luego quedó stand by, por tanto por un tema de credibilidad creo que van a esperar.

- *¿La aplicación del CAM, podría ser perjudicial para Uruguay?*

RB – No, porque primero que el CAM es un código marco, entonces el grupo técnico decidió tomar en cuenta como referencia, las normas y las prácticas internacionales, por eso el código no innova, sino que si no nos ponemos a tono en el Mercosur, con normas y disposiciones ya sean de la OMA, en cuanto a procedimientos, en cuanto a los regímenes, también se tomó en cuenta el de la Unión Europea, el modernizado que aún no estaba en vigencia. En todos los regímenes se tomó el convenio de Kyoto, con disposiciones elementales desde el ingreso de la mercadería al territorio aduanero del Mercosur hasta la salida.

Es importante considerar que se tomaron en cuenta, además de las decisiones técnicas, políticas que nos enmarcaban estos antecedentes, las legislaciones internas de cada país que son la práctica del comercio. No innova, ni crea sobre absolutamente nada, se pide que se tome en cuenta las negociaciones que se están llevando a cabo en la OMC, de la última ronda que no ha terminado todavía, y que tiene un grupo sobre facilitación de comercio, donde justamente también se trataba todo este tema, son cosas que en el mundo se están viendo, que en la práctica se usa.

LD – El código como está definido no nos desfavorece en ningún aspecto. Es un código marco y técnicamente muy lejos al que como aduaneros nos hubiera gustado. El mérito que tiene el CAM es que armoniza conceptualmente.

- *¿Cómo se llevó a cabo la negociación?*

RB – El código de parte de los órganos del Mercosur ya está aprobado. Hay que recordar cómo surge. El Consejo toma una decisión, en 2 cuestiones fundamentales a los efectos de llegar a la Unión Aduanera; ya que estamos en una Unión Imperfecta y de alguna manera, dicha decisiones constaban de 2 cosas, aprobar el CAM y la eliminación del doble cobro arancelario. Yo creo que eso va de la mano, es una decisión política la Dec 54/2004, ahí dice, bueno, paralelamente se forma un grupo ad hoc para tomar determinadas decisiones, ese grupo está formado por altos funcionarios de la Cancillería, Ministerio de

Industria, Ministerio de Economía. Los que determinaron ciertos puntos que tenían que tener en cuenta los negociadores técnicos.

LD – Si, un “corset” para los técnicos.

RB – Claro, por ejemplo, con el concepto de territorio aduanero o zona franca, hay determinados puntos donde los técnicos no tenían libertad de acción, sino que se les decía, esto es esto. Hay una decisión también, que enmarca el tema de la negociación, les dan las pautas.

LD – Otras decisiones el grupo las elevó, como que no había consenso. Y ahí hubo otra decisión.

RB – Después que se nombraron esas pautas a tener en cuenta se nombró otra decisión, que nombra el grupo ad hoc, para trabajar en la aprobación de un código aduanero. Paralelamente a nivel técnico se trabajó esa eliminación del doble cobro, pero claro, se veía que lo otro se trancaba, con lo que trancaba Brasil, con lo que trancaba Argentina, o Paraguay, es decir no se llegaba a un acuerdo de la eliminación y la distribución, ni cómo se iba a distribuir. Ej: como tienen la Unión Europea.

- *¿Esa discusión afecta más a Paraguay?*

RB – Paraguay aduce que los tributos aduaneros son una entrada importante de ingreso. Para Uruguay los tributos de comercio exterior, desde el punto de vista de

los gravámenes representan un 5% del ingreso, los aranceles en la medida en que te abris al mundo, empiezan a bajar, en cambio para Paraguay no sucede lo mismo, ellos tienen una incidencia muy fuerte de los productos de comercio exterior. Esto paralizó las negociaciones, yo no sé si se están reuniendo.

LD – En el Código Aduanero Paraguayo el IVA de importación es tributo aduanero, mientras que para nosotros la aduana es agente de retención, por lo tanto Paraguay es netamente dependiente de la renta aduanera. Lo que pasa que ahora el mundo cambió, no solo el Mercosur, fíjate que en una reunión de directores de aduanas de EEUU, América Latina, Portugal y España, el común denominador es que hay que proteger la economía de la industria asiática. Incluso Brasil ahora con la decisión que tomó, ellos tienen miles de productos, pero muchos insumos son de origen asiático, tanto Brasil como Argentina tienen industria textil, cosa que no la tenemos nosotros, fue uno de los primeros sacrificios del Mercosur y es una competencia muy fuerte la del textil asiático, entonces la distribución de la renta tiene un componente más, que es cómo controla la aduana cuál es la que cobra. Le pidieron a Argentina que readece sus propuestas, tiene mucho que ver con ese control que hablábamos.

La propuesta de Argentina que truncó esto fue que, en lugar de eliminar el doble cobro, el segundo país cobrara la diferencia, sosteniendo que Uruguay hoy abrió mucho su comercio, está en tren de la facilitación, y no como Brasil y Argentina que están protegiendo su industria.

RB – Por lo tanto el tema de distribución de rentas entre Aduanas está en discusión y no está terminado, se puede optar por el país de ingreso o de destino. Este tema no fue materia de código. Las discusiones tomaron 2 caminos, uno el CAM y otro la distribución del arancel.

- *Si es que tenemos un código marco, ¿Uruguay se tiene que adecuar a él?*

RB – El actual CAU es un código marco, con definiciones muy amplias, por ejemplo con los regímenes de importación, exportación o el transito, si ustedes van al CAU tiene las definiciones pero procedimentalmente no trata nada de eso.

LD – La reglamentación surge de leyes de presupuesto posteriores. En si hay mucha legislación aduanera dispersa. Inclusive el merito con el que se aceptan los procesos aduaneros de cada país. Hoy la aduana uruguaya está trabajando en el documento aduanero digital para una aduana sin papeles, el Mercosur tiene muchas normas reglamentarias del CAM, que son reglamentarias del código porque es materia de la misma.

- *¿Todas las aduanas manejan la misma información?*

LD – Si y en forma digital, no es necesario ponerlo en el CAM, ya que hay normas reglamentarias, entre ellas el sistema informático INDIRA (Intercambio de información de los registros aduaneros), de las cuales ahora contamos con 52 datos de las declaraciones para todos los jefes del Mercosur, hecho fundamental a la hora de implementar análisis de riesgos, debido a que hoy ninguna aduana del

mundo puede controlar el 100% sino que se selecciona por determinados parámetros y para eso necesitas información.

- *¿Con respecto al concepto de Zonas Francas, la Aduana va a intervenir?*

RB – La Zona Franca en su definición dice que es un área del territorio donde con determinadas exenciones del estado conforme a la ley de zona franca se pueden realizar actividades de todo tipo. Conforme a lo que hoy existe en el CAU, está fuera del territorio, conforme al código aduanero no se aplica la legislación aduanera, la aduana esta en un perímetro de control de ingreso y salida, dentro de lo que pasa en Zona Franca, ahí es la DGI la que se encarga de control de stock, etc., después interviene otro órgano del estado, que es el área de Zona Franca de la Dirección General de Comercio, que es quien autoriza a los usuarios.

Siempre se da una dicotomía de porqué no puede la aduana intervenir, no contraponemos, exenciones y beneficios con controles, no tiene nada que ver, perfectamente se puede controlar, manteniendo los beneficios y las exenciones tributarias para que el usuario haga las actividades, eso es una decisión que el Uruguay tomó de que el territorio aduanero del Mercosur fuera todo el territorio, una decisión que naturalmente a nosotros nos bajó, fue una decisión política entre los ministerios y los que tuvieron que intervenir.

Desde el punto de vista del país, que la aduana controle, no va a tener un impacto negativo, no le va a modificar el estatus de Zona Franca, al inversionista no le va a

afectar, porque cualquiera sea el organismo, alguno va a tener que controlar, es de alguna manera unificar.

Luego habrá que determinar, adecuar su funcionamiento, coordinar con otras áreas del estado que tienen intervención ahí, como ser el área de Zona Franca, pero en un punto sí que cambia sustancialmente.

LD – Es un cambio fundamental lo que refiere al territorio aduanero, las Zonas Francas en el CAU son fuera del territorio aduanero y en el CAM están dentro, no existe razón para que estén por fuera, si ustedes recuerdan cuando Tabaré Vázquez fue a China tuvo un entredicho por que la balanza comercial era deficitaria con China, y ellos responden que importaban muchísimo al Uruguay, lo que pasaba era que gran parte de las exportaciones a China, pasan por Zona Franca, pues la mayoría de las exportaciones de Uruguay son a Zona Franca de Nueva Palmira.

- *¿El régimen de puerto libre es una fortaleza que tenemos en Uruguay?*

LD – No existe un régimen aduanero de puerto libre, y aduaneramente lo que hay en el puerto son depósitos, que hoy su stock esta comunicado a la aduana por el sistema informático lucia. Está estructurado con la base de que cuando llegan las mercaderías, ingresan a un deposito, y cuando se va a importar esa mercadería a plaza dichas mercaderías, deben afectarse a la línea de stock del deposito, por lo cual la aduana tiene la información de qué es lo que hay en los depósitos, en algunos casos se hace por mensaje simplificado, como cuando se reexporta esa

mercadería, tampoco el régimen portuario será afectado, cambiaron las definiciones, el CAM habla de zonas aduaneras, y nuestro Código habla de recinto aduanero.

- *¿Se otorgan más facultades a la Aduana con la implementación del CAM?*

RB – No, hay un punto en el CAM que dice las competencias en las áreas, que habla de la detención de las personas, respecto a las mercaderías es igual. Después que se aprobó la ley de puertos, donde se estableció que la existencia de puerto libre no limita las facultades de la aduana.

LD – El Art. 8 que habla de las competencias de la ZPA establece la posibilidad de que la Aduana retenga personas. La aduana hoy es competente para el control y fiscalización de mercaderías no de personas, pero aún hoy si una persona es encontrada en un recinto aduanero o en una frontera en flagrante delito, la Aduana la va a detener y la va a poner a disposición del juez competente. Esto no cambia respecto a la actualidad, porque es así que se está manejando.

Lo que sucede con el CAM es que todos los conceptos van a quedar incluidos en un mismo Marco.

- *¿Respecto al Operador Confiable, como surge?*

RB – Está definido en el CAM, simplemente definido y nada más, pero el agente ya es utilizado en varios países.

En definitiva es lo que se habla en el mundo, en la reunión anterior de la reunión de directores de aduanas de América latina, vino un japonés a hablar del tema en el 2008, y estaban en tentativas de acordar con estados unidos.

La importancia de ese operador confiable o Autorizado, no es lo que yo le voy a dar para facilitar en mi país a un despachante, importador, exportador, transportista, porque se lo puedo dar sin que exista ese régimen. El tema es que el otro país lo reconozca, porque el objetivo es facilitar, que se hagan los pasos de fronteras mas rápidos, ejemplo si tengo un acuerdo con España, esos operadores que para la aduana Uruguay fueron reconocidos, tengan menos controles para exportar a esos países.

No es fácil, ya que los países más grandes recién tienen uno o dos acuerdos, entonces acordar con nosotros no es fácil aún.

LD – En la aduana se está trabajando para la implantación del Operador Económico Autorizado, que es más que Confiable, se le llamo Confiable para permitir matices, surge en el marco normativo de la OMA, por el atentado del 11/9, porque así como se han utilizado aviones comerciales, podrían utilizar

cargas para realizar atentados. Por lo tanto surge la necesidad de conocer quién carga.

Cuando comenzamos a trabajar en el código, esta decisión no estaba tomada, por lo tanto no tenía tanta fuerza, por lo tanto se dijo, vamos a hablar de algo que tenga un nivel más bajo “Operador Confiable” pero le damos el marco en las aduanas para avanzar.

A las empresas después de ingresar en este sistema les ayudo para mejorar sus procesos internos, y fueron más reconocidas en el exterior y por eso es que decimos que el control agrega valor.

- *¿Cuál es la responsabilidad de los agentes de carga?*

LD – El concepto de Agente de Carga, hoy no lo tenemos definido en el Código Uruguayo pero en el mundo y en Uruguay existe esta figura, y desde hace tiempo están pidiendo ser reconocidos legalmente y ahora se definen en el Código MERCOSUR, así como también aparecen otras figuras y otros sujetos que se vinculan a la actividad aduanera.

La operación de tránsito terrestre, que es reglamentaria de la operación del código, se informatizó, lo que establece es el seguimiento a través del sistema informático, cuando un tránsito terrestre sale de Montevideo con destino a san pablo, y la aduana le da un plazo, si llega 2 días después a la aduana de salida de

Uruguay del plazo establecido es porque algo raro sucede. La idea es tener una trazabilidad. En el transporte la responsabilidad es del transportista.

Podemos citar a los courier que no están en el código aduanero, sin embargo a DHL, Federal Express hoy los controla la aduana y por leyes posteriores los operadores postales, de hecho la Unión Postal Universal trabaja con la Organización Mundial de Aduanas para agilizar el traslado de pequeños paquetes, ha cambiado la modalidad de la encomienda postal y eso se ha agiornado y también el Código Aduanero lo ha pedido. Y por eso hoy la Aduna fiscaliza a Fedex, DHL al Aeropuerto, puede ir a Argentina con la facultad de abrir un paquete siempre respetando las normas internacionales de seguridad en la correspondencia.

- *¿Y respecto a la Preeminencia de la Administración Aduanera?*

LD – Se habla del Art. 11 que fue tan criticado y que habla de la Preeminencia de la administración aduanera que, si vemos en el código nuestro que habla de la Aduana como el órgano nacional con competencia exclusiva de actuación, es preeminente frente a los demás organismos en el ejercicio de la potestad aduanera.

RB – Por lo tanto, estos conceptos hoy se dicen más claramente y de forma explícita, lo que no significa que sean nuevos. Se trata de exponer en un Código, en un solo texto todo lo que tiene que ver con la actividad aduanera y con lo que se ha podido consensuar.

- *¿Se han establecido Infracciones Aduaneras para todo el territorio Aduanero MERCOSUR?*

RB – Hay normas que se llegaron a consensuar y otras que no, a ellas se las remitieron a la legislación interna de cada estado parte. Es decir que cuando hay un vacío legal, se aplica la normativa de cada país, y la materia de infracciones aduaneras se deja a la interpretación de cada país. Lo cual no es de extrañar, pues la Unión Europea, con los años que tiene, desde 1954 que fue el Tratado de Roma, no ha llegado a ponerse de acuerdo en un texto único en materia de infracciones y sanciones.

PEDRO VICTOR CASTRO GARINO

Despachante de Aduana.
Presidente de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay.

- *¿Hoy en día el Código Uruguayo cubre la obligación de la participación del despachante?*

PC – Si, pero para el CAM esto deja de ser obligatorio, ya que lo deja a opción de que se utilice esta figura. Pero qué hace Uruguay frente a esto?, dice que es mejor controlar a 300 despachantes que a 30.000 personas. Entonces se crea el CAU (Código Aduanero Uruguayo) que se presentará conjuntamente con el CAM, con el fin de regular los aspectos que la aplicación del CAM perjudicaría a Uruguay. La defensa del Puerto Libre es vital, sino se nos muere el puerto.

- *¿En qué grado de avance está la aplicación del CAM en Uruguay?*

PC – Está dentro de un cajón. Iba a entrar en marzo - abril de este año y a raíz de un lote de declaraciones que hizo Cristina Fernández no se dio el momento de ingresarlo al parlamento.

- *¿Y en los demás países?*

PC – Paraguay y Uruguay son los más perjudicados. Y ahora Paraguay está enojadísimo, pues bien sabemos que la entrada de Venezuela al MERCOSUR fue media prepotente.

- *¿Es el Puerto Libre una fortaleza para Uruguay?*

PEDRO CASTRO – El CAM es el Código Aduanero Mercosur que sería aplicable a todos los países integrantes del bloque. Tiene varias contras, desde mi punto de vista, fundamentalmente apunta al aspecto más grave que les complica en el Uruguay que es el puerto libre.

El puerto libre es la llave del éxito de Uruguay. O sea, a Uruguay le sacaron las Zonas Francas, ya que las únicas que quedaron son Manaos y Tierra del Fuego y entonces en nuestras ZF que podían dar certificados ahora no sirven más, para lo único que sirven es para tráfico de mercadería. Pero tenemos el puerto libre, que es un excelentísimo invento, que se hizo en la época de Lacalle, y que es que todo el espejo del agua es suspensivo, es decir que todo lo que esté en el agua se

considera que está en el exterior y tiene un régimen suspensivo hasta que se realice una operación, ya sea de importación, de exportación o de tránsito a zona franca. Yo ahí puedo hacer cualquier trámite y no pierdo el origen que en ZF lo pierdo. Es más, estando en los depósitos, si tengo 100 cajas, puedo ir sacando de a 10 con origen. Eso es lo que molesta a Argentina y a Brasil, ya que Uruguay puede ser distribuidor de estos países y de la región sin perder régimen de nada. Y ha hecho que el puerto creciera de 800.000 contenedores en el 2011 a 1.600.000 este año, y se piensa llegar a 2.500.000, por lo tanto el punto clave es ese.

- *La Aduana ve modificada sus potestades según el CAM, cómo afecta esto al operador?*

PC – Si haces las cosas bien no cambia nada, es un trámite más. La zona franca de Montevideo tiene su “propia” Aduana, pues cualquiera que ingrese a un depósito, ZF controla todo.

- *¿La Aduana cuenta con los recursos para modernizarse?*

PC – No, falta gente y gente joven que tenga ganas de cambiar los procedimientos. Aprenden más rápido y aceptan los cambios con mejor disposición.

- *¿Cómo surge el Operador Económico Autorizado?*

PC – En un primer momento pensamos que nosotros íbamos a ser las figuras más importantes dentro de este marco, pero después nos dimos cuenta que son realmente todos aquellos que actúan en la operación pero que tienen contacto con la mercadería, desde el que hace el cajón, los clavos, la mercadería, el que lo cierra, el que lo traslada y después el despachante de aduana; pues el OEA está pensado por sobre todo en estos momentos para comercializar con Estados Unidos porque hay una onda del grupo de Astori que quiere ingresar al mercado de EUA, y lo que importa es no quien hace los papeles sino quién tiene contacto con la mercadería. Por lo tanto se apunta a que la cadena de todos los que actúan en el proceso estén certificados y va a ser la Aduana quien dé la categoría de confiables.

- *¿Los Agentes de Carga ven modificada su responsabilidad con el CAM?*

PC – El agente de carga es el transportista y el que vende el flete y sí van a ver incrementada sus responsabilidades. No sé cómo lo van a controlar porque no está muy claro aún lo que pretenden. Lo que sí ya hay es lo que llamamos los precintos electrónicos.

- *¿Cómo ves la incorporación del CAM?*

PC – Las carpetas del CAM y el CAU van a ir al parlamento en conjunto. Están esperando el momento adecuado para su ingreso, por lo pronto que se resuelvan los inconvenientes que hoy están habiendo.

- *¿Los despachantes fueron considerados para la redacción del CAU?*

PC – Si, el Director hace llamados donde escucha la propuesta de todos los involucrados de forma de opinar y perfeccionar las propuestas que saldrán a la luz, sin necesidad que a posteriori surjan reformas a algunos puntos por adaptarse mejor a realidades individuales.

MARGARITA VARELA

Licenciada en Relaciones Internacionales.
Responsable de Comercio Exterior de la Unión de Exportadores del Uruguay.

- *¿En qué etapa está la internalización del CAM en Uruguay?*

MARGARITA VARELA – Por lo que tenemos entendido están corriendo en paralelo el Código Aduanero MERCOSUR y el nuevo Código Aduanero Uruguayo y los proyectos están para presentarse juntos al parlamento, están en una discusión interna a nivel del Poder Ejecutivo.

- *¿La Unión de Exportadores fue considerada al momento de redactar el CAU?*

MV – Si, en el 2010 el Ministro Lorenzo junto con Enrique Canon hicieron un llamado a los distintos actores del sector privado para que hicieran su aporte. Y ahí, nosotros preparamos junto con los otros actores los proyectos y presentamos las consideraciones que entendíamos adecuadas, en términos generales fuimos escuchados, pues los conceptos fueron tomados.

- *¿Desde el punto de vista de la Unión de Exportadores, cómo afecta la aplicación del CAM en el sector exportador Uruguayo?*

MV – Para hablar de ello, debemos hablar de la aplicación conjunta de los códigos. El CAM es necesario en el MERCOSUR, porque es necesario avanzar en normas comunes, sobre todo si queremos tener un arancel externo y si pretendemos avanzar en una política externa común. Ahora, el CAM es un código marco dentro del cual se va a desarrollar toda la operativa aduanera, pero no es suficiente para regular toda esta operativa, entonces necesariamente tiene que estar vinculado con normas complementarias o reglamentarias del CAM y por las normas nacionales que actúan en forma supletoria; es decir que cuando las normas que establece el CAM no son suficientes para atender una situación particular, tengo que ir a la norma reglamentaria y si no fuera suficiente o no hubiera una reglamentación para tal hecho ahí tengo que acudir a la reglamentación que establece mi Código Aduanero Nacional. Pues, en ese sentido entendemos que el CAM es necesario siendo además un requisito para avanzar con el arancel externo común y para avanzar con las negociaciones internacionales con terceros países, por ejemplo con la Unión Europea, que si bien ahora está estancado pero que en su momento impuso como condición para negociar que todos los integrantes del bloque tuvieran una norma común.

Desde el punto de vista del exportador el CAM trata de unificar y definir los lineamientos básicos sobre los que se tiene que regir la actividad aduanera, y por otro lado simplifica y armoniza y, desde este punto, todo es bienvenido para

nosotros, porque todo lo que facilite el comercio exterior, desde las exportaciones que son nuestro objetivo principal y también las importaciones de materia prima y hasta los tránsitos porque benefician indirectamente el flujo de mercaderías y medios de transporte que mejoran la actividad exportadora, es bienvenido. Ahora, solo con el CAM no tenemos elementos suficientes para decir si es aceptable, bueno o excelente porque nos falta información o contenido de cómo se va desarrollar este CAM, lo que también es una oportunidad, pues en la medida que se puede complementar con mi legislación nacional es una forma de proteger más nuestros intereses.

- *¿Cómo cree usted que se adaptará el sector exportador a la figura del operador económico autorizado por el CAM?*

MV – Para nosotros es buena la aparición de esta figura, la impronta surge de la OMA con una tendencia de facilitar el comercio, de controlar mejorando el control de riesgos. El OEA dice que si cumplís con determinado parámetros y exigencias, esa empresa (que puede ser el exportador en sí o cualquier operador dentro de la cadena) tiene prioridad o menores controles o mejores tiempos en la cadena.

Acá va a ser la Aduana quien defina esos lineamientos pero aún no se ha trabajado en ello ya que no hay ninguna norma formal. El CAM no define los parámetros, por tanto deberá haber otra reglamentación MERCOSUR o Decisión que establezca que la figura del OEA establecida en el artículo “x” del código podrá

aplicarse siempre que las empresas cumplan con ciertas características o, que quede a la potestad de cada estado parte. Sería muy difícil armonizar exigencias por ejemplo en cuanto a volumen entre exportadores brasileros y uruguayos porque por una razón de escala no son comparables. Entonces entendemos que el CAM establecerá lineamientos generales y después le corresponderá a cada Aduana identificar a sus operadores confiables.

- *¿Por qué no se puede cumplir los plazos establecidos para eliminar el doble cobro del arancel?*

MV – Pensamos que es un compromiso que adopta el MERCOSUR como tantos y después surgen otras eventualidades coyunturales y/o políticas que postergan la implementación de los planes. En ese tema no se ha avanzado y no sabemos cuándo se va a concretar. En la actualidad, la tendencia es cada vez más a incrementar las excepciones a lo acordado, en vez de avanzar a la eliminación del doble cobro del AEC y lo que hemos hecho en el último año es aumentar las excepciones, camino contrario a lo que se pretende llegar, que es la unificación. El año pasado cuando se aprobó ese cronograma se acuerda que se podrán establecer 100 nuevas excepciones al arancel externo, que todavía no se habían empezado a aplicar porque no se había completado la internalización de esa norma en cada país, pero se pasó desde el 2011 hasta ahora en la cumbre de Mendoza donde se aprobó una nueva decisión que incrementa el número a 200 y anula la anterior.

- *¿Es el puerto libre una fortaleza logística que tenemos en Uruguay?*

MV – Si. A partir de que surgió el puerto libre ha generado para Uruguay nuevas oportunidades y nuevos negocios y es importantísimo mantenerlo. El CAM incluye tanto el puerto y como el aeropuerto libre en la zona primaria aduanera con control de la Aduana, por tanto cambia sustancialmente el concepto. Pero entendemos que habría que interpretar eso. Lo mejor sería que todo estuviera claramente definido, al no ser así, hay que buscar la forma que en la interpretación de la normas conjuntas del MERCOSUR y Nacionales sea indiscutible que la figura del Puerto Libre se puede seguir aplicando.

- *¿Cómo es visto que la Aduana tenga potestades de control y fiscalización sobre las Zonas Francas?*

MV – No lo tenemos claro aún cuáles van a ser las nuevas potestades. Lo que nos ha llegado sobre el tema que podría ser preocupante, dependiendo de cómo se regulara, es el aumento de las potestades de la ADUANA en la Zona Primaria por el tema de que podría llegar a actuar como policía aduanera con potestades por encima del Poder Judicial, pudiendo hacer incautaciones y determinadas acciones sin intervención del Poder Judicial.

- *¿Por qué cree que son divergentes las políticas de los Estados Partes del MERCOSUR?*

MV – Porque partimos de realidades diferentes, por eso hay compromisos de respetar las diferencias y tratar de compensar esas divergencias. Pero más allá de la coyuntura de cada uno de los países priman los intereses nacionales. Hay que seguir negociando respetando los compromisos asumidos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Luego de haber analizado el entorno en el cual se creó el MERCOSUR, el objetivo planteado desde sus comienzos, las variaciones tanto a nivel comercial como político entre sus Estados Parte y con terceros que se fueron dando durante el transcurso de la vida del mismo; teniendo en cuenta la opinión de actores capacitados e involucrados en el tema desde su albor, y a sabiendas que en teoría el objetivo último de esta integración regional, sea cuál sea su definición formal, es la promoción y crecimiento económico de sus integrantes, se puede afirmar que la aprobación de un Código Aduanero común resultaba una necesidad imperiosa a la que debían hacer frente los miembros plenos del MERCOSUR. De esta manera, se estandarizarían criterios y conceptos relativos a la actividad aduanera entre los miembros, y desde el bloque hacia terceros países, uniformizando las principales líneas de actuación.

En teoría, y como procedimiento establecido formalmente, los Estados Parte reconocían que la aprobación del Código constituía un paso que debían dar en conjunto. Las notorias asimetrías en varios aspectos entre ellos, dificultó que se lograra crear dicho Código de manera armoniosa. Intereses dispares y posiciones totalmente antagónicas, ya sea tanto por su poderío industrial, comercial y económico, o por políticas comerciales opuestas frente a terceros países, hicieron que el objetivo primario se haya pospuesto por necesidades a las que debían hacer

frente con celeridad. La situación de cada Estado se presentaba diferente con respecto a la de sus pares, y había puntos críticos sobre los cuales el Código que se formuló no los definía completa y claramente.

Uno de los casos más ilustrativo de estas diferencias es el de la redistribución de la renta aduanera, punto sobre el que no se han tomado definiciones precisas, razón por la cual Paraguay podría verse afectado debido a la disminución de sus ingresos por tal concepto.

El objetivo que se planteó al comenzar este proceso de integración a principios de la década del 90, se vio modificado debido a que cambiaron notoriamente las circunstancias de los Estados y por lo tanto sus prioridades, y teniendo en cuenta que no siempre se puede mantener el espíritu ni la mentalidad de funcionar como una sola región para hacer crecer a sus integrantes y fortalecerse frente a otros bloques o regiones, debido a que se busca de manera prioritaria el crecimiento o fortalecimiento individual de cada Estado por sobre el buen funcionamiento regional, es que podemos decir que el Código Aduanero que se alcanzó crear es el Código “posible” más que el “deseable”.

El Código creado regulará todas las situaciones de incumbencia aduanera durante el proceso de transición hasta la conformación definitiva de la Unión Aduanera, pensando en ésta como el mejor de los escenarios futuros posibles. Se ha constatado durante el proceso de creación de este trabajo, que contar con un Código Aduanero común en la región no alcanza para lograr el objetivo de

conformar la Unión Aduanera, sino que básicamente con este punto se cumple el aspecto jurídico más notorio de este régimen de integración. Es claro que hace falta cumplir otros objetivos a mediano plazo para arribar a ese estadio de integración, como son el de eliminar el doble cobro de arancel externo común y la redistribución de la renta aduanera, y la de tener políticas comerciales comunes como región para la vinculación con terceros. Actualmente ninguna de estas dos importantes e imprescindibles condiciones se están cumpliendo; por un lado, se establecieron fechas y un procedimiento para el cumplimiento e implementación programada de la Eliminación del doble cobro de AEC, los cuales ya están siendo incumplidos desde el primer paso pautado, tanto en fecha como en forma, por los cuatro miembros plenos; y por el otro, con respecto a las políticas comerciales regionales y las macroeconómicas no se ha puesto énfasis en la creación de las mismas, y por lo que se puede prever tomando en cuenta el ritmo y las trabas de toda índole que se interponen ante los objetivos planteados, las mismas están muy lejos de ser creadas y mucho más aún consensuadas.

Desde el punto de vista de la situación de Uruguay, en principio el CAM no mostraba mejora con respecto a la situación previa a la existencia del mismo. Teniendo presente la característica de código marco que se le dio, en el cual cada Estado podría resolver según su legislatura, aquellos puntos sobre los que no hayan sido regulados explícitamente en el mismo, y sabiendo que el acuerdo firmado no es de carácter supranacional, es que la legislatura aduanera uruguaya deberá adecuarse sobre aquellos puntos en los que actualmente Uruguay cuenta con ventajas competitivas económicamente hablando y defenderlos con los

instrumentos legales de manera de mantener y, por supuesto, en caso que sea posible, aumentar, todo lo forjado hasta el momento en materia de inversiones extranjeras atraídas por la característica de polo logístico con la que cuenta.

La aplicación del nuevo Régimen de Origen MERCOSUR para la mercadería resulta importante para Uruguay ya que a través del ingreso de éstas a un depósito aduanero, sea tanto intra o extra portuario, para luego ser enviada a cualquier otro punto del territorio aduanero de la región a medida que el comprador requiera tal mercadería, constituye una excelente herramienta para consolidarse como un polo logístico de distribución regional y un fuerte eslabón en la cadena de distribución internacional.

Para finalizar este trabajo es importante destacar que el MERCOSUR es sin dudas el mayor proceso de integración en el cual Uruguay se encuentra inmerso actualmente. Un proceso riesgoso para nuestro país, teniendo en cuenta que dentro de él se encuentran sus dos principales socios comerciales, y sabiendo que las discrepancias notorias generadas en este proceso puedan afectar directamente la salud de la economía. Por lo tanto, la incorporación del CAM tal cual nos comprometimos a hacerla, nos condiciona y nos pone a prueba para plantear soluciones y mejoras a los aspectos en los que no debemos perder las ventajas competitivas conseguidas hasta el momento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bartesaghi, I. et al (2010) – *La Ronda Doha. Evolución de las negociaciones y eventuales impactos del Uruguay*. Montevideo, Uruguay. Universidad de Montevideo.

BID, (2002) – *Más Allá de Las Fronteras: El Nuevo Regionalismo en América Latina*,

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 09/2001. *Condiciones de acceso del comercio bilateral Brasi-Uruguay para productos provenientes de la zona franca de Manaus y de la zona franca de Colonia*

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 01/1992. *Cronograma de medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Asunción*

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 25/1994. *Código Aduanero Mercosur*

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 17/2003. *Régimen de certificación de mercaderías originarias del Mercosur almacenadas en depósitos aduaneros de uno de los Estados Parte*

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 26/2003. *Programa de trabajo del Mercosur 2004-2006*

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 01/2004. *Régimen de Origen Mercosur*

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 54/2004. *Eliminación del doble cobro de AEC y distribución de la renta aduanera*

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 25/2006. *Código Aduanero del Mercosur*

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 10/2010. *Eliminación del doble cobro de AEC y distribución de la renta aduanera*

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 27/2010. *Código Aduanero Mercosur*

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 56/2010. *Programa de consolidación de la Unión Aduanera*

Díaz Labrano, R. (1998) – *MERCOSUR. Integración y Derecho*. Buenos Aires, Argentina. Intercontinental.

Esmite, Federico; de Vida, Graciela – Boletín Técnico Digital Año V N°19. Certificado Derivado de origen Mercosur. Disponible en <http://www.cceau.org.uy> [Consultado el 21 de junio de 2012]

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (1945). Organización de las Naciones Unidas.

Facultad de Derecho de la UDELAR, Apuntes de Derecho Internacional Público, Fernandez Reyes, J. (2006) – *Curso de Derecho de la integración. Los procesos de Integración, MERCOSUR*. Montevideo, Uruguay, Universidad de Montevideo.

Jimenez de Aréchaga, E. *et al.* (1996) – *Derecho Internacional Público*. Tomo I, II y III. 2da. ed. Montevideo, Uruguay. Fundación de Cultura Universitaria.

Lacarte Muró, J. (1994) – *Ronda Uruguay del GATT. La globalización del comercio mundial*. Montevideo, Uruguay. Fundación de Cultura Universitaria.

Martínez Coll, Juan Carlos (2001): "Teoría de la Integración Económica" en La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes, Disponible en: <http://www.eumed.net/coursecon/17/> [Consultado el 15 de febrero de 2012].

Muñoz, Lic. José Antonio - Manual Para La Formación En La Normativa De Origen En Uruguay. Disponible en <http://www.mef.gub.uy> [Consultado el 16 de marzo de 2012]

Organización Mundial de Comercio. Disponible en: <http://www.wto.org> [consultado el 1 de Junio de 2012]

Perotti, A (2008) – *Tribunal Permanente de revisión y Estado de Derecho en el MERCOSUR*. Buenos Aires, Argentina. Marcial Pons.

Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR. Protocolo de Ouro Preto. (1994)

Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR (2002)

Resolución del Grupo Mercado Común N° 40/2006. *Código Aduanero del Mercosur*

Ruiz Diaz Labrano, R. (1998). Mercosur, Integración y Derecho
Sacerdote, A. *et al* *El Código Aduanero del Mercosur (CAM) - Desde la óptica de sus redactores nacionales*. Disponible en <http://www.aduananews.com.ar> [Consultado el 24 de febrero de 2012]

Scotti, L. (2010) – *Armonización Legislativa en materia de insolvencia internacional de los grupos económicos: ¿una asignatura pendiente para el MERCOSUR?* Edición electrónica gratuita. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2010a/631/>

Tosi, J (1999) – *Comercio Internacional y Mercosur*. Buenos Aires, Argentina. Ediciones La Rocca.

Tratado para la constitución de un mercado común. Tratado de Asunción. (1991)
Conde, T. *El CODIGO ADUANERO DEL MERCOSUR: “La importancia de su sanción”*. Disponible en <http://www.icia.edu.ar/blog/?p=721> [Consultado el 15 de febrero de 2012]