

Universidad de Buenos Aires

Centro de Estudios Avanzados

Maestría en Procesos de Integración Regional – MERCOSUR –

Autor: Mario Fernando Giachello

TITULO

“El proceso de integración aduanera en el MERCOSUR”

“Áreas de Control Integrado”

TITULO

“El proceso de integración aduanera en el MERCOSUR”

“Áreas de Control Integrado”

Autor: Mario Fernando Giachello

**TITULO: “El proceso de integración aduanera en el MERCOSUR”
“Áreas de Control Integrado”**

Director: ESTEVEZ, Alejandro

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES – CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS

AÑO 2011

INDICE:

Introducción	pág. 9
1.- “El estudio de la Integración Regional”	
a) Escuelas	pág. 11
i) La Escuela Intergubernamentalista	pág. 13
ii) La Escuela Funcionalista	pág. 13
iii) La Escuela Neofuncionalista	pág. 14
iv) El Neoinstitucionalismo	pág. 14
b) Las Relaciones Económicas Internacionales	pág. 15
i) Coordinación o Armonización de políticas macroeconómicas	pág. 16
ii) Convergencia	pág. 16
c) Procesos de integración	pág. 16
Niveles	pág. 16
i) Área de Libre Comercio	pág. 17
ii) Unión Aduanera	pág. 18
iii) Mercado Común	pág. 18
2.- METODOLOGIA	
a) Estudio de Caso	pág. 19
i) Selección del caso	pág. 19
ii) Pertinencia de la Investigación	pág. 20
iii) Período bajo estudio	pág. 20
iv) Pregunta de Investigación	pág. 20
v) Objetivo de la Investigación	pág. 21
vi) Estrategia de Investigación	pág. 21
vii) Fuentes de Información	pág. 21
3.- EI MERCOSUR	
a) Desarrollo histórico del Proceso de Integración	pág. 22
i) Estados Asociados del MERCOSUR	pág. 23
ii) Proceso de Incorporación de la República de Venezuela	pág. 23

<u>b) El Mercosur Institucional – Su estructura Orgánica</u>	pág. 23
i) El Consejo Mercado Común	pág. 24
ii) El Grupo Mercado Común	pág. 24
iii) La Comisión de Comercio (CCM)	pág. 25
iv) Los Comités Técnicos (CT)	pág. 25
v) Parlamento del MERCOSUR	pág. 26
vi) Secretaría del MERCOSUR	pág. 26
vii) Tribunal Permanente de Revisión (TPR)	pág. 26
<u>c) Perspectiva y Desarrollo Aduanero. UE-Mercosur (Paralelismo)</u>	pág. 26
i) Desarrollo de la Unión Europea	pág. 27
ii) Programa “Aduanas 2.002”	pág. 27
<u>d) Desarrollo de la Unión Aduanera en el Mercosur</u>	pág. 33
i) Dec. en Materia Aduanera del Consejo Mercado Común	pág. 33
ii) Res. en Materia Aduanera del Grupo Mercado Común	pág. 34
iii) Proyecto de Código Aduanero del MERCOSUR – Año 2004	pág. 36
iv) Resolución GMC Nro. 40/06 (MERCOSUR)	pág. 36
v) Código Aduanero del MERCOSUR – Año 2010	pág. 37
vi) Comité del Código Aduanero MERCOSUR	pág. 44

4.- ÁREAS ADUANERAS de CONTROL INTEGRADO

<u>a) Controles Integrados en Frontera</u>	pág. 46
i) Definiciones	pág. 46
<u>b) El Régimen Jurídico de las A.C.I.</u>	pág. 47
ii) Criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	pág. 47
iii) Extraterritorialidad de la ley	pág. 48
<u>c) La Integración en las A.C.I.</u>	pág. 49
i) Los cuatro elementos básicos del Marco SAFE	pág. 49
ii) Los dos pilares del Marco SAFE	pág. 50
<u>d) Áreas Aduaneras de Control Integrado en el MERCOSUR</u>	pág. 50
i) Puntos de Frontera	
<u>e) Reglamentación de las A.C.I.</u>	pág. 54
i) Resolución 20/09 Grupo Mercado Común	pág. 54

4.- EI MERCOSUR desde una óptica de definición económica, jurídica y política

<u>a) Desarrollo y Proyección</u>	pág. 57
i) 1er. Informe semestral de la Secretaría MERCOSUR	pág. 57
ii) Coop. Aduanera “Unión Europea-Mercosur” – PADUEM	pág. 59
<u>b) El Intercambio comercial</u>	pág. 60
i) Importaciones y exportaciones de la Rca. Argentina	pág. 60
ii) El intercambio comercial al interno del bloque	pág. 64
<u>c) Definición política en el Proceso de Integración</u>	pág. 67
i) Posiciones de los principales socios del bloque	pág. 70
<u>d) El Derecho del MERCOSUR y la seguridad Jurídica</u>	pág. 70
i) La importancia del Derecho en un proceso de integración	pág. 72
ii) La normativa MERCOSUR	pág. 73
iii) Derecho originario y derivado del MERCOSUR	pág. 74

5.- INSTITUCIONALIDAD Y FUTURO POTENCIAL del BLOQUE REGIONAL

<u>a) MERCOSUR Supranacional o Intergubernamental</u>	pág. 81
<u>b) Escenario futuro de las Áreas de Control Integrado</u>	pág. 85

Prologo:

El actual escenario presente en el contexto regional y mundial, y la presencia de ideas o alternativas integradoras en la región, traen consigo la necesidad de discutir las perspectivas o las proyecciones de las administraciones aduaneras de los Estados parte, interesándonos en responder al interrogante acerca de cuál será el futuro escenario posible del bloque regional, y consecuentemente cómo será la adecuada planificación de las organizaciones aduaneras regionales en sus fronteras interiores, persiguiendo analizar, desde una perspectiva histórico-institucional del bloque regional MERCOSUR, los diferentes niveles de integración, y la importancia de la operativa aduanera en las “Áreas de Control Integrado” en función de su estructura y funcionamiento, régimen jurídico, y funcionalidad, con el objetivo de responder a nuestra pregunta, centrada en el futuro diseño de las Áreas Aduaneras de control integrado y su vigencia futura en el MERCOSUR.-

La trayectoria del proceso de integración en el Mercado Común del Sur, sus avances y retrocesos, sumado a las características de institucionalidad ostentada por el bloque, presentan el interrogante relacionado a la posibilidad si se llegará a alcanzar el estadio superior proyectado (con la consecuente eliminación de los controles de aduana en las fronteras establecidas en los límites fronterizos de los Estados Miembros), y en cuyo caso avizoraríamos el lógico final previsto para las “Áreas Aduaneras de Control Integrado”, o si por el contrario podría su vigencia aún mantenerse indefinida en términos de temporalidad, frente a un contexto de una Unión Aduanera Imperfecta - como la que presenta el bloque en la actualidad-, y la proyección de un proceso que sostiene a lo largo de su desarrollo, estas particulares características.

Introducción:

El proceso de integración aduanera del MERCOSUR, como proyecto de Unión Aduanera o Mercado Común, persigue contemplar entre sus principales objetivos la liberación del intercambio comercial al interno del nuevo territorio aduanero regional; la consolidación de un arancel externo común a los Estados Parte; armonizar la normativa respectiva, y la unificación de los procedimientos aduaneros regionales; junto a una uniforme recaudación y potencial distribución de la renta, y la consecuente supresión de las fronteras o controles aduaneros interiores.

Este camino es el recorrido por la UE, desde los inicios del proceso de integración, hasta llegar a la abolición de los puestos o áreas aduaneras de frontera entre los diferentes Estados Parte, línea rectora de planificación desarrollada en el inicio del proyecto de integración del MERCOSUR, a partir del Tratado de Asunción, el cual pensara en sus orígenes una unión aduanera imperfecta, con perspectivas de alcanzar - a posteriori - el estadio superior de mercado común.

Frente a los diferentes contextos integracionistas a presentarse en la actualidad, corresponde a las administraciones aduaneras nacionales proyectar - dentro de su ámbito de aplicación -, la potencialidad de las áreas aduaneras de control integrado, en pos al escenario futuro al cual las mismas se encontrarán expuestas, al considerar alternativas a la proyección del área aduanera de control integrado diseñada en el período de los años 90 - modelo liberal-, en pleno proceso de auge del MERCOSUR (como unión aduanera imperfecta con miras a la conformación de un mercado común), frente a la posibilidad de un área aduanera de control integrado que podría llegar a funcionar dentro de un área de libre comercio o unión aduanera imperfecta, consolidada como tal en el tiempo, y caracterizada quizás por: a) posibles perforaciones al arancel aduanero externo común; b) una necesidad de contralor del régimen de origen intrazona; y/o c) expuesta a alternantes niveles de flujo en la operatoria de comercio exterior, como consecuencia de coyunturas derivadas de escenarios macro-económicos carentes de unificada coordinación regional.

Una posición meramente teórica, nos indica que la lógica del proceso de integración del MERCOSUR, que contara en sus inicios con las aspiraciones de alcanzar el estadio superior de

Mercado Común, ineludiblemente debería conducirnos a la eliminación de todo tipo de control aduanero en las fronteras interiores del bloque, conformándose así, un único territorio aduanero regional, recorriendo para ello un camino similar al que oportunamente recorriera exitosamente -en orden a sus objetivos planteados-, la Unión Europea al alcanzar el nivel de Comunidad Económica.

Resulta motivada nuestra labor, al introducirnos en el análisis y desarrollo del proyecto de integración en América del Sur, en especial al atender a sus particularidades características de institucionalidad, y pretender con ello respondernos a la pregunta que nos interesa respecto a si el mismo transitará un sendero similar al desarrollado por su antecedente directo, o si en su defecto en orden a sus especial idiosincrasia regional, compartirá algunas similitudes y presentará diferencias que conduzcan a mantener particulares áreas de control aduanero en las fronteras interiores del bloque.

1.- “El estudio de la Integración Regional”

Por que estudiar Integración Regional?

Interesante pregunta para el inicio de un trabajo, más aún cuando visto desde la óptica de la materia aduanera, la normativa y la operatoria podrían llegar a prescindir de esta disciplina, considerando la jurisdicción y competencia aplicable al interno del territorio aduanero nacional.

Expresa Erns B. Hass ¹, con acierto, que ha sido estimulado por dos tendencias en cierta manera desconectadas, tales como el florecimiento de los Estados Unidos de la ciencia social sistémica, y el prospero auge en Europa de los esfuerzos políticos para construir un continente unido. Evoca a grandes líderes de la historia universal, desde Napoleón Bonaparte, hasta Simón Bolívar – introduciendo nosotros también a José de San Martín-, en el grupo de ciertos actores políticos que buscaban integrar naciones en una proyección de unidad política regional.

Se aclara – debidamente – que el estudio de la integración regional moderna, pretende explicar la tendencia hacia la creación voluntaria de unidades políticas amplias, descartando el

¹ Ernst B. HASS – “El Estudio de la Integración Regional: Reflexiones acerca de la alegría y la angustia de preteorizar. Revista de la Integración” – INTAL – Nro. 10, Mayo 1972.- pág. 5.-

uso de la fuerza – elemento histórico -, en las relaciones entre los diferentes actores y grupos participantes.-

Define “la integración” en este sentido el doctrinario citado, como la ciencia que “...se interesa por la explicación de cómo y por qué los Estados cesan de ser totalmente soberanos, cómo y por qué ellos voluntariamente se mezclan con sus vecinos como para perder los atributos factuales de la soberanía al mismo tiempo que adquieren nuevas técnicas para resolver el conflicto entre sí”.²

Mas adelante nos enseña que no debe confundirse el estudio de la integración con el de la cooperación internacional, toda vez que este último puede ser considerado como una parte del primero, y que comprende a toda actividad interestadual que no tenga como objetivo una participación universal diseñada para alcanzar alguna necesidad comúnmente experimentada.

1. a) Escuelas:

Numerosas escuelas han abordado desde diferentes ópticas el estudio político de la integración regional, realizando interesantes aportes en lo que se refiere al campo teórico de la misma, con el objetivo en común de comprender el fenómeno integracionista, escuelas las cuales, partiendo desde disímiles enfoques y basadas en diversos puntos de vista, nos llevan a analizar tanto sus orígenes como su método y desarrollo.

Una breve referencia respecto del análisis efectuado por algunas de ellas, resultará de importante colaboración al momento de introducirnos en el estudio del MERCOSUR y las razones de su particular institucionalidad.

Un solo antecedente válido – cómo proceso de integración efectivo – tal el caso de la Unión Europea, resulta insuficiente al momento de establecer las líneas directrices a seguir, cual dogma doctrinario, toda vez que la geografía, historia, y desarrollo socio-económico y cultural de los países que integran los bloques, marcan orígenes y puntos de partida diferentes en el proceso integracionista regional, enseñando muchas experiencias en el avance del proceso, pero al mismo tiempo dejando entrever que el camino de la integración responde a un único y propio modelo, en función de los momentos históricos, las condiciones económico y sociales, y la idiosincrasia de los países que integran el bloque.

² Ernst B. HASS – “El Estudio de la Integración Regional: Reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar. Revista de la Integración” Op. Cit. pág. 9.-

Todo proceso implica una transformación constante, y en este sentido, nada más cierto que la afirmación respecto a que el MERCOSUR, como proceso de integración regional, *“Es un proceso continuo sin punto final ni garantía de irreversibilidad. Al igual de lo que es evidente hoy con la Unión Europea, el MERCOSUR no responde a ningún modelo de libro de texto ni de otras regiones. Es, como debe ser: un intento de trabajo conjunto entre un grupo de países, que procura responder a peculiaridades, intereses y realidades propias de esta región”*.³

Marchas y contramarchas han caracterizado el avance de la integración en el proceso MERCOSUR, a partir de la inestabilidad política en los países de la región y las crisis económicas locales; sumado ello a la ausencia de instrumentos coordinadores de la macroeconomía de los socios y la carencia de institucionalidad en el bloque; amén de los inconvenientes en la armonización de la normativa, a partir de una diferente visión en la aplicación y efectividad del derecho MERCOSUR, dificultando – en variadas oportunidades - tanto el grado de avance, como el ritmo impuesto al proceso integracionista.

No obstante lo expuesto en el párrafo que precede, es dable destacar que la propia dinámica del bloque, se encuentra sustentada en los comunes intereses subregionales “económico-políticos”, y el progreso y el desarrollo de las economías sectoriales locales, que tuvieran un franco crecimiento, como consecuencia de la integración llevada a cabo en la región.

En este sentido, se enseña que *“...progreso y estancamiento son fases que, bajo determinadas circunstancias, pueden ser consideradas normales en los procesos de integración regionales. Estas fases se sucedieron en la mayoría de los procesos de integración comparados, aunque con resultados diversos. En algunos casos implicaron la reformulación de los objetivos iniciales y el reemplazo del esquema, como ocurrió por ejemplo en el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Esta organización fue reemplazada en 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En otros condujeron a la profundización y expansión del proceso de integración, como sucedió en el proceso de integración de la Unión Europea (UE)”*.⁴

³ Felix PEÑA – **Integración Regional – El Código MERCOSUR** – Diario La Nación – Bs. As. – Argentina - 17.08.2010.-

⁴ Alberto D. CIMADAMORE: **Crisis e Instituciones: Hacia el MERCOSUR del siglo XXI** – pág. 238.--

Todo proceso de integración trae consigo la reformulación de las condiciones económico-sociales de la población. Surgen sectores que aprovechan las transformaciones, y otros que ven amenazados sus espacios económicos y sus ámbitos de influencia, generándose en consecuencia la aparición de grupos de poder que sostienen e impulsan la marcha del proceso, así como también cierto número de detractores del mismo, intentando impedir la alteración del status-quo reinante, y retrasando o dificultando el avance de la marcha integracionista.

En este contexto, se da a conocer el hecho que *“Las fases de progreso y estancamiento no sólo son normales sino que pueden ser explicadas desde una perspectiva funcional y dialéctica. La idea central de esta perspectiva indica que los Estados que participan de los procesos de integración tienden a proteger su soberanía en aquellas áreas que están funcionalmente vinculadas a los sectores o áreas ya integradas. Tal es el caso de las denominadas áreas adyacentes, constituidas por segmentos o medidas siempre conflictivas en los procesos de integración, como las barreras no arancelarias, los subsidios a empresas y los aspectos vinculados con medidas sociales y laborales con incidencia sobre el comercio intrarregional”*.⁵

A los efectos de intentar la comprensión de este fenómeno, consideramos en breve reseña las características de la teoría de la integración, y sucintamente los postulados principales de las Escuelas que se avocan a su estudio y análisis, considerando interesante una introducción a los postulados básicos de las Escuelas Integubernamentalista; de la Escuela Funcionalista; de la Escuela Neofuncionalista; y por último de la Escuela Neoinstitucionalista.

1) La Escuela Intergubernamentalista:

Concibe la integración como resultado de negociaciones entre los países que componen el esquema integracionista. En este sentido, considera al proceso de integración, como un régimen de cooperación internacional clásico, dentro del cual la autonomía de las instituciones supranacionales se encuentran condicionadas por la voluntad de los Estados Parte, y las pautas de construcción del proceso, se encuentran determinadas por los objetivos políticos y económicos que consecuentemente con ello, los gobiernos les asignan.

⁵ Alberto D. CIMADAMORE: **Crisis e Instituciones: Hacia el MERCOSUR del siglo XXI** - pág. 238 –

2) La Escuela Funcionalista:

Considera a la integración regional como el resultado de un proceso. O sea, una institución regional fundada por un grupo de países con un propósito específico, que adquiere relevancia como estado de cooperación, expandiéndose la misma hacia otras áreas previamente excluidas, adquiriendo autonomía y vida propia la institucional, hasta el nivel de instalar una agenda regional hacia la cual los Estados se obligarían a dirigir su accionar.

3) La Escuela Neofuncionalista:

Como teoría pluralista de las relaciones internacionales, toma distancia de las posiciones realistas que consideran al Estado-Nación como el único actor del sistema internacional, entendiendo que un esquema supra-estatal se retroalimenta con la presión ejercida por los grupos de interés sobre el poder político estatal, condicionando una mayor delegación de competencias. En este sentido reinterpreta el funcionalismo Erns B. Haas, al añadir a la noción de spill-over técnico (propia del funcionalismo); la noción de spill-over político.

En este contexto, se manifiesta que, en el marco del proceso de integración europeo, *“Se dibujaron dos escuelas de pensamiento principales: los paradigmas neofuncionalista e intergubernamentalista que dominaron, durante décadas, el corpus teórico dedicado a esta cuestión. Mientras que el primero de estos enfoques hacía hincapié en la dimensión supranacional del proceso de integración europea e insistía en el creciente margen de autonomía de las instituciones comunitarias , el segundo sostenía la tesis contraria, enfatizando, el papel de los actores estatales en el desarrollo del proceso político europeo y el carácter instrumental de las instituciones comunitarias.”*⁶

4) El Neoinstitucionalismo:

Con el objetivo de superar esta dicotomía, el neoinstitucionalismo se erige como teoría intermedia, recuperando conceptos realistas de elección racional y maximización de los intereses nacionales - propio del intergubernamentalismo-; junto a las nociones neofuncionalistas de autonomía de las instituciones y efecto spill-over estructurante de los comportamientos; con lo cual una vez creada la institución supranacional por los Estados Parte,

⁶ Ana Mar FERNANDEZ PASARIN - **“El Neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea”**. - fs. 20/21 - Quaderns de treball - Institut Universitari D'Estudis Europeus - Núm. 46 /Abril 2006.-

el sistema institucional le confiere la autonomía que le permita incidir en el marco de actuación política.

“El nuevo institucionalismo subraya el carácter autónomo de las instituciones políticas. Una vez recibidos los inputs iniciales por parte de los actores políticos, las instituciones desarrollan una dinámica propia respecto a su entorno social que les permite determinar, a su vez, el comportamiento político de los actores. Desde esta perspectiva, las instituciones no son, por lo tanto, el mero reflejo de las fuerzas sociales sino que, el contrario, se trata de verdaderos decisión makers que influyen en el curso de la actividad política.”⁷.-

El análisis desde el campo teórico de la integración, nos permite conocer la lógica del proceso así como también las consecuencias que necesariamente trae aparejado el mismo, a partir de las transformaciones que en el orden económico y social se ván presentando a los diferentes actores, y la resistencia o apoyo a las transformaciones y cambios, al involucrarse en los sucesivos avances y retrocesos característicos de este tipo de fenómenos. En este sentido, *“...es preciso comprender la lógica de la integración y las consecuencias que produce el proceso. Sobre todo, hay que tener en cuenta que la generación de un espacio económico, social y político subregional constituye un proceso que afecta la noción clásica del Estado moderno al tocar en su centro neurálgico: la noción de soberanía basada en un principio de territorialidad excluyente. Precisamente por esta razón, los conflictos y las crisis son inherentes al proceso.”⁸*

1. b) Las Relaciones Económicas Internacionales

En el mundo de las relaciones económicas internacionales, a partir de simples acuerdos de cooperación intergubernamentales de carácter sectorial, celebrados entre diferentes naciones, se puede avanzar en esquemas que otorguen acuerdos preferenciales más amplios y de características regionales, los cuales a su vez pueden resultar comprensivos de todos o casi todos los sectores que identifican la vida económica de una determinada región.

Conforme lo indica el Prof. BERNAL MEZA, Raúl,⁹ en referencia a la posición adoptada por TAMAMES, Ramón, *“La diferencia sustancial entre cooperación e integración es clara. Por*

⁷ Ana Mar FERNANDEZ PASARIN *“El Neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea”*.- pág. 14 - op. cit.

⁸ Alberto D. CIMADAMORE: *Crisis e Instituciones: Hacia el MERCOSUR del siglo XXI* - pág. 252 –

⁹ Raul BERNAL MEZA: *“Sistema Mundial y Mercosur”* - Universidad Nac. del Centro de la Pcia. de Bs. As. - Grupo Editor Latinoamericano - pág. 252.

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

Tal lo afirmado por la doctrina, tanto integración y cooperación son estrategias coincidentes, entendiendo que debe darse a la cooperación un sentido político que antecede a la cooperación económica y a la integración. En este sentido se da inicio al proceso del Mercosur, identificado como el “subsistema” de cooperación e integración que mayores expectativas ha generado entre los países de América del Sur.

Coordinación o Armonización de políticas macroeconómicas:

La coordinación en la economía multilateral requiere que las políticas nacionales sean aplicadas con un apropiado reconocimiento de las políticas y metas de los restantes socios; en tanto, en la armonización, el conjunto de reglas derivadas tiene la finalidad de disminuir el margen de decisiones discrecionales y de alcanzar una mayor uniformidad en la estructura económica, en especial en la áreas institucionales y del ambiente económico de largo plazo.¹⁰

Convergencia:

Convergencia es un término más político (por lo tanto ambiguo) que técnico.- Si bien marca el inicio de una etapa, o sea el proceso de confluencia gradual de las economías, permite el desarrollo de negociaciones cuya dimensión dependerá de la profundidad que los gobiernos estén dispuestos a darle a los compromisos asumidos. Convergencia se asocia al sentido de la integración como un círculo virtuoso.¹¹

1. c) Procesos de Integración:

Niveles:

Los Acuerdos Preferenciales Regionales (áreas de libre comercio; uniones aduaneras; mercado común), pueden adoptar distintas modalidades y pueden clasificarse de acuerdo a diferentes criterios; a) dada la existencia o no de continuidad geográfica entre sus socios; b) su

¹⁰ Raúl BERNAL MEZA, “Sistema Mundial y Mercosur” - op. cit. pág. 257.-

¹¹ Raúl BERNAL MEZA, “Sistema Mundial y Mercosur” - op. cit. pág. 258.-

bilateralidad o multilateralidad; c) las técnicas de integración de los mercados; y d) por último la distribución del poder económico y político entre los socios.

En este sentido, tal lo afirma Felix Peña, *“...Los APR de baja calidad son el resultado de deficiencias en sus normas y debilidades en su aplicación. Siendo así, funcionarían en contra de los intereses de los países miembros más pequeños y en favor de aquellos más desarrollados.”* En este sentido, sostiene que las disposiciones de los acuerdos se pueden equiparar a las señales que se transmiten a los mercados, respecto a las condiciones futuras que regirán el flujo comercial y las inversiones dentro de la zona económica abarcada por los países socios. *“La percepción de la calidad de las normas de un Acuerdo de Preferencias Regional, medida en términos de su potencial efectividad, eficacia, sustentabilidad y legitimidad, es un factor clave para la decodificación estratégica que efectúan las empresas que compiten o procuran competir en los mercados mundiales o regionales de bienes y servicios”.*¹²

En este orden de ideas, un Acuerdo de Preferencias Regionales Multilateral, puede configurar (según su estructura), a) Un Área de Libre Comercio; b) Una Unión Aduanera; c) Un Mercado Común.

- Área de Libre Comercio:

Se crea una zona de libre comercio cuando los países quieren poner en común sus economías pero no integrarlas ni convertirlas en una economía única. Su finalidad es la eliminación parcial o incluso total de los derechos aduaneros y las restricciones al comercio entre esos países.

Cada miembro mantiene su propio arancel externo y su política comercial, estableciéndose normas que determinan cuales mercaderías pueden circular libremente de un país a otro dentro de la zona, básicamente se trata de normas de origen.

Se mantienen las fronteras interiores y los procedimientos aduaneros con el objeto de comprobar el cumplimiento de estas normas.

¹² Felix PEÑA - **“La implementación de los acuerdos preferenciales regionales y sus normas: las experiencias de la Asociación Latinoamericana de Integración y del MERCOSUR”**. - Revista Integración y Comercio –Nro. 23 - Julio/Diciembre de 2005.-

- Unión Aduanera:

Se caracteriza por la eliminación total de los derechos aduaneros y las restricciones al comercio, al interno de la zona de preferencia, aplicando un arancel externo común al territorio regional, y una política comunitaria comercial frente a las mercaderías de terceros países. No son necesarias las normas de origen, ni las fronteras interiores a los efectos aduaneros o de comercio exterior.

- Mercado Común:

El mercado común se consolida como tal, al contar con las características de la Unión Aduanera, sumado a garantizar las cuatro libertades básicas: a) de circulación de bienes; b) de circulación de personas; c) de circulación de servicios; y d) de circulación de capitales.

El objetivo de crear un Mercado Común implica en los términos del Tratado de Asunción: i) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; ii) el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación con terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones, y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados partes; y iv) el compromiso de los Estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración (Artículo 1 del Tratado de Asunción).¹³

¹³ Alberto D. CIMADAMORE: “Los rostros del MERCOSUR” pág. 232.-

2.- METODOLOGIA:

a) Estudio de Caso

i) Selección del caso:

La selección de las Áreas de Control Integrado en el MERCOSUR, como caso de estudio, se explica en base a varias razones.

En primer lugar, en términos generales, no se cuenta con desarrollos doctrinarios ni bibliográficos relacionados a la temática en estudio, no obstante considerar que resulta este ámbito de control aduanero y migratorio, el punto de partida de la implementación práctica de la integración aduanera al interno del bloque, ofreciendo su desarrollo y trayectoria la principal vidriera desde dónde observamos los avances y retrocesos que ofrece la marcha del proceso integracionista.

Razones de utilidad práctica en el estudio de la materia, impulsan la tarea de investigación, principalmente en el análisis y desarrollo de las Áreas de Control Integrado, las que a lo largo del período de integración se han ido consolidando como escenarios de carácter permanente, en lugar de aquellos escenarios que a priori podrían de haber sido imaginados con características de temporalidad.

La cercanía del investigador con el caso en estudio, también fue determinante en la medida de que ha desarrollado gran parte de su labor en estos ámbitos, considerando la utilidad de la actividad desarrollada en el ámbito de su espacio laboral – AFIP-, y la proyección y diseño futuro de los instrumentos analizados.

Al decir de Robert K. Yin, la teoría “...ha especificado un conjunto claro de proposiciones así como las circunstancias dentro de las cuales se cree que las proposiciones son verdad. Para confirmar, desafíe, o extienda la teoría, allí puede existir un caso simple, encontrándose todas las condiciones para probar la teoría. El caso simple puede usarse para determinar entonces si las proposiciones de una teoría son correctas o si algún conjunto alternativo de explicaciones podría ser más pertinente.”¹⁴

Agrega el autor citado que “...el diseño de caso simple es sumamente justificable bajo ciertas condiciones –dónde el caso representa una prueba crítica de una teoría existente dónde el caso es un evento raro o único, o dónde el caso sirve un propósito revelatorio.”¹⁵

¹⁴ Robert K. YIN, “Investigación sobre estudio de casos – Diseño y Métodos” – Segunda Edición – International Educational and Professional Publisher – Thousan Oaks – London – New Delhi. Pág. 25.-

¹⁵ Robert K. YIN, Op. Cit. Pag. 29

ii) Pertinencia de la Investigación:

La idea del Mercado Común del MERCOSUR, plasmada en los documentos de proyección y origen del bloque de naciones sudamericanas, lleva inmersa implícitamente el desarrollo de las Áreas de Control Integrado en Frontera, como paso previo necesario para la armonización y desarrollo conjunto de una Aduana integrada.

La lógica de la integración, arribando a su punto más alto – Mercado Común -, tal lo plasmado en los primigenios documentos, trae consigo la idea de la eliminación de las fronteras al interno del bloque, con la consecuente desaparición física de las Áreas de Control Integrado, una vez alcanzado el estadio superior de integración.

La proyección y diseño futuro de estos espacios de control aduanero, deben necesariamente seguir la marcha del proceso integracionista, adecuándose a sus modalidades, y dado respuesta para el nivel de integración en el cual el proceso se encuentre, sea este un área de libre comercio; una unión aduanera imperfecta; o un mercado común, o se trate de un proceso que cuente con particularidades y características propias, y con determinados elementos de cada uno de estos estamentos.

El análisis del proceso de integración, y las opiniones vertidas por la doctrina en torno a las características del mismo, sumado a la evaluación que realizamos de la normativa aduanera que reglamenta la operatoria a lo largo de estos años de construcción, nos permitirá planificar a futuro, la vigencia de los escenarios aduaneros de control al interno del bloque, con su paulatina adecuación, a las características que a través del paso del tiempo se puedan ir presentando.

iii) Período bajo estudio:

El período bajo estudio se extiende desde el inicio del MERCOSUR, y sus antecedentes históricos, cuyo origen se remonta al emblemático Pacto Alfonsín-Sarney – Año 1.986-, proyectado el mismo hasta el año 2.010, fecha en que se lleva a cabo la investigación.

iv) Pregunta de la Investigación:

La pregunta de la investigación nos indica lo que se desea saber y comprender, y en base a su formulación determinamos la dirección que tomará la investigación.

La misma se traduce en el interrogante de ¿cómo imaginamos el escenario futuro de las áreas de control integrado “A.C.I.”, en el contexto del proceso integracionista del MERCOSUR, a partir de la consolidación en el tiempo de una Unión Aduanera Imperfecta?, que nos moviliza a analizar sus orígenes, desarrollo, situación actual y posibilidades futuras de estos ámbitos de control, en el marco de un proceso de integración, con características que se alejan de la lógica

del proceso integracionista, que desarrollara el único antecedente de proceso de integración, de similares características.

v) Objetivos de la Investigación:

Describir, comprender y analizar desde la óptica del servicio aduanero, la incidencia que trae aparejada la marcha del proceso integracionista en las Áreas de Control Integrado, considerando los diferentes escenarios a los cuales quedarán expuestos estos ámbitos de control, en función del hipotético y futuro diseño del bloque, con el objetivo de responder al interrogante planteado, en cuanto a su vigencia futura temporal, o eliminación gradual como consecuencia del avance del proceso integracionista.

vi) Estrategia de Investigación:

La presente investigación ha sido proyectada como un “estudio de caso simple exploratorio”, por las características del elemento bajo estudio, y las ventajas que el método conlleva.

En ciertos temas “...la base de conocimiento existente puede ser pobre, y la literatura disponible no proporcionará ningún armazón conceptual o hipótesis de nota. Tal base de conocimiento no se presta al desarrollo de buenas declaraciones teóricas, y es probable que cualquier nuevo estudio empírico asuma la característica de ser un estudio exploratorio.”¹⁶ Pág.

Su motivación está dada en el deseo de conocer un caso en profundidad, es decir aprender lo máximo posible de él, sin dejar de considerar que tampoco existen (salvo el particular proceso de la Unión Europea al que reiteradamente hacemos referencia, con particulares similitudes) antecedentes que permitan sobre el mismo, el análisis de un estudio comparativo.

vii) Fuentes de Información:

Principalmente se realizó un estudio exhaustivo del Derecho MERCOSUR, normas originarias y derivadas, sus antecedentes, y la situación de la normativa vigente.

En segundo lugar se recurrió a fuentes doctrinarias y publicaciones académicas que reflejaran el marco teórico y el objeto de estudio, consultándose a su vez publicaciones de la Comunidad Europea; el Mercosur; complementándose el estudio por medio de estadísticas y datos oficiales de la AFIP.

¹⁶ Robert K. YIN, “Investigación sobre estudio de casos – Diseño y Métodos” – Segunda Edición – International Educational and Professional Publisher – Thousan Oaks – London – New Delhi. Pág. 19.-

3.- EI MERCOSUR

3. a) Desarrollo histórico del proceso de integración

El 18 de febrero de 1960, y luego de una activa participación de la Comisión Económica para Latinoamérica (CEPAL), se firma en Montevideo - República Oriental del Uruguay, el acuerdo que lleva el mismo nombre "Acuerdo de Montevideo", por el cual se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que tiene como objetivo la creación de una zona de libre comercio entre los países de la región, participando en dicha ocasión originariamente los Estados de Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, enmarcados en los principios del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que exceptúa en este caso a los Estados Parte del tratado de la aplicación de la cláusula de nación mas favorecida, principio rector del acuerdo marco.

En una nueva ocasión y en la misma ciudad de Montevideo - R.O.U., el 12 de agosto de 1980, se firma el Tratado de Montevideo de 1980, que da origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que receptara las preferencias económicas ya concertadas en el marco de la ALALC, en el marco de un sistema de preferencias regionales, pero contemplando a su vez como elemento superador, la posibilidad de implementar Acuerdos de Alcance Parcial en los cuales dos o mas países pueden otorgarse preferencias recíprocas sin que ello implique su concesión automática a los restantes Estados miembros de la asociación.

Los primeros pasos en la integración regional entre los países del Mercosur, precisamente han sido dados en el marco de los Acuerdos de Alcance Parcial previstos en la ALADI, entre los cuales se puede citar a sendos acuerdos firmados el 20 de Diciembre de 1982:

- a) Convenio Argentino-Urugayo de Complementación Económica (CAUCE) - Nro. 1.
- b) Acuerdo de Complementación Económica - ACE Nro. 2, entre Brasil y Uruguay, denominado PEC.
- c) "Acta para la Integración": En el mes de Julio de 1986, con la presidencia de los ex-Presidentes Alfonsín (Arg.) y Sarney (Br.), se firma entre los socios mayores del bloque, el "Acta para la Integración", considerado el inicio político de la integración en el Mercado Común del Sur.
- d) 29 de Noviembre de 1988 - Tratado de Integración
- e) 20 de Diciembre de 1990 - ACE Nro. 14 - (puntapie formal, inicial del MERCOSUR)

f) 26 Marzo de 1991 - Ciudad de Montevideo se firma el Tratado de Asunción, se inscribe en el marco de la ALADI el 29 de Noviembre de 1991, como Alcance Parcial de Complementación Económica - ACE Nro. 18.-

Con posterioridad, el 17 de Diciembre de 1994 - en la ciudad de Ouro Preto - Brasil, se firma el Protocolo Adicional - que lleva su nombre - que define la estructura institucional del MERCOSUR -, el cual conforme se lo establece expresamente en el art. 48, pasa a formar parte integrante del Tratado de Asunción.

i) Estados Asociados del MERCOSUR:

Otorgando continuidad al proceso de integración regional, en fecha 25 de junio de 1996, se firma el Acuerdo - ACE Nro. 35 - MERCOSUR/CHILE; y en fecha 9 de Diciembre de 1996 - se firma el Acuerdo denominado ACE Nro. 36 - MERCOSUR/BOLIVIA.

En fecha 16 de Abril de 1998 - se firma el acuerdo MERCOSUR/COMUNIDAD ANDINA; y en fecha 18 de Octubre de 2004 - se firma el acuerdo ACE Nro. 59 (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela).

En la actualidad los Estados Asociados al MERCOSUR son Bolivia, Chile, Perú, Ecuador y Colombia.

ii) Proceso de Incorporación de la República de Venezuela:

Se encuentra a la fecha pendiente de aprobación por parte del Estado de Paraguay, la adhesión de Venezuela, para ser incorporado como miembro al bloque regional - Protocolo de Caracas, aprobado por Ley 26.192 en la Rca. Argentina.

3. b) El MERCOSUR Institucional - Su estructura Orgánica:

Si bien el Tratado de Asunción (1991) no menciona el concepto de unión aduanera, el mismo se encuentra implícito en la enunciación que efectúa su artículo 1ro., al referenciar sobre lo que implica el Mercado Común del Sur.

“Es en la Organización Mundial del Comercio, concretamente en la Cláusula de Habilitación de la Rueda de Tokio (1979) y en el artículo XXIV del GATT - código principal de reglas multilaterales del comercio internacional de bienes-, dónde se encuentran compromisos vinculantes para los socios del Mercosur -todos ellos miembros de la OMC- que brindan el

margen para definir el concepto de unión aduanera. Es el párrafo 8, literal a, i y ii del artículo XXIV el que contiene la definición de unión aduanera. Dos requisitos surgen claros. El primero es que los derechos de aduana y demás reglamentaciones 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 productos originarios de dichos territorios. El segundo es 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.”¹⁷

El Mercosur, es un “Tratado Marco” - framework agreement -, por el cual se establecen los lineamientos generales de un acuerdo realizado entre países, con el objetivo final de alcanzar -en el futuro- un mercado común, el cual contiene anexos con disposiciones concretas que no requerían ser reemplazadas por ningún acuerdo posterior.

Estructura Orgánica del MERCOSUR - Funcionamiento y Composición de:

i) El Consejo Mercado Común (CMC)

- Órgano superior del Mercosur. Encargado de la conducción política y de la toma de decisiones.
- Composición: Ministros de Economía y de Rel. Exteriores de los Edos. Parte.
- El art. 3ro. Protocolo de Ouro Preto, ratifica la naturaleza intergubernamental del MERCOSUR.
- Toma de Decisión: Sus deliberaciones tienen lugar - bajo pena de nulidad - con la presencia de todos sus miembros. Las decisiones se adoptan por consenso y unanimidad.
- De esta instancia dependen las Reuniones de Ministros; los diferentes Grupos de Alto Nivel; la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM); la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM); el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP); y la Reunión de Altas Autoridades en el área de Derechos Humanos (RADDHH).

ii) El Grupo Mercado Común (GMC)

- Órgano Ejecutivo con facultades de iniciativa. Dispone las medidas necesarias para cumplimentar las decisiones adoptadas por el CMC.-

¹⁷ Felix PEÑA: “**Precisiones en torno al debate sobre la Unión Aduanera en el Mercosur**” - Artículos y Notas de Prensa - 3 de Agosto de 2006.-

- Composición: Funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Rel. Exteriores y de Economía de los Edos. Parte.
- Toma de Decisión: Por consenso y en presencia de todos los Edos. Parte.
- Es acompañado en sus funciones por la Comisión de Comercio (CCM), y asistido por una Secretaría Administrativa y QUINCE sub-grupos de trabajo. (Conf. art. 13 Tratado de Asunción). Del mismo dependen también las Reuniones Especializadas; los Grupos Ad-hoc; el Instituto MERCOSUR de formación; el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR; el Observatorio del Mercado de Trabajo en el MERCOSUR; el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias, y Departamentos del MERCOSUR; y la Reunión Técnica de Incorporación de la Normativa; entre otros.

iii) La Comisión de Comercio (CCM)

- Asiste al Grupo Mercado Común, velando por la aplicación y el cumplimiento de los instrumentos de política comercial acordados por los Edos. Parte, y el seguimiento de la agenda comercial, en el comercio intra-mercosur y con terceros países.
- Art. 19 del Protocolo de Ouro Preto, le asigna funciones y facultades.
- Capacidad de proposición y facultad de establecer Comités Técnicos.
- Capacidad para dictar Directivas y recomendar propuestas.
- Toma de Decisión: No requiere consenso. Art. 37 del Protocolo de Ouro Preto. Puede sesionar con la presencia de tres de sus miembros.

iv) Los Comités Técnicos (CT)

- El art. 19, inc. 9no. del Protocolo de Ouro Preto faculta a la CCM a su creación, mediante una Directiva.
- No tienen capacidad de decisión, sólo de asesoría y de apoyo.
- Toma de Decisiones: Por consenso. La discordancia debe ser presentada - fundadamente - a la CCM.

CT 1: Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías.

CT 2: Asuntos Aduaneros.

CT 3: Normas y Disciplinas Comerciales.

CT 4: Políticas Públicas que distorsionan la competitividad.

CT 5: Defensa de la Competencia.

CT 6: Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR.

CT 7: Defensa del Consumidor.

(CDCS): Comité de Defensa Comercial y Salvaguardas.

v) Parlamento del MERCOSUR

- Mediante Decisión CMC Nro. 23/05, se aprueba la suscripción del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, sustituyendo a la Comisión Parlamentaria Conjunta.
- No es un órgano de representación de los Parlamentos de los Estados Partes, sino que es un órgano de representación de los pueblos, independiente y autónomo. Acorde a la Decisión referenciada, a partir del año 2014, el Parlamento del MERCOSUR, debería de estar integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto.

vi) La secretaría del Mercosur (SM)

- Órgano administrativo-registral. Lleva la agenda de las reuniones; el archivo oficial; edita el Boletín Oficial del Mercosur.
- Único cuerpo de carácter permanente. Su director es electo por el GMC y designado por el CMC.
- No interviene en cuestiones técnico-políticas.

vii) Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR)

- En el año 2002, se aprueba el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias entre los Estados Partes del MERCOSUR. A partir de ello, se crea el Tribunal Permanente de Revisión con el objeto de garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y la normativa MERCOSUR. Se establece que el TPR, tendrá sede permanente en la Ciudad de Asunción, Rca. del Paraguay.

3. c) Perspectiva y Desarrollo Aduanero

UE- MERCOSUR (Paralelismo)

Analizamos la perspectiva aduanera en el MERCOSUR, a partir de un paralelismo con el desarrollo de las organizaciones aduaneras llevado a cabo en la Unión Europea – UE, y en función de los procesos y estadios alcanzados en el viejo continente, persiguiendo con ello, intentar proyectar un potencial escenario futuro, en función de las características de las instituciones en los Estados Parte del bloque mercosureño, sus niveles de integración, y las exigencias impuestas por el proceso de integración europeo, a las instituciones de los diferentes Estados Europeos.

Consideramos el previo análisis de la experiencia integracionista aduanera europea, toda vez que la misma se erige como el único antecedente de seguimiento válido, que culminara con éxito en un proceso pleno de Unión Aduanera.

Comisión Europea

Política aduanera de la Unión Europea

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

1999 – ISBN 92-828-0761.4

i) Desarrollo de la Unión Aduanera Europea:¹⁸

En el año 1958 seis Estados miembros crearon una Unión Arancelaria para suprimir los derechos aduaneros en el comercio intra-zona. La unión arancelaria se completó en el año 1968, cuando se eliminaron todos los derechos aduaneros y las restricciones entre los seis Estados miembros fundadores de la Comunidad y se estableció el arancel aduanero común, arancel exterior que se aplica a las mercancías de terceros países.

El volumen del comercio se triplicó entre 1958 y 1972, y el comercio intracomunitario tuvo un incremento espectacular al multiplicarse por nueve en el mismo período. Durante el período 1968/1993, se fue creando progresivamente una legislación aduanera, destacándose en el año 1988 la simplificación de los procedimientos aduaneros mediante la implementación de el D.U.A. documento único administrativo, creado como formulario de declaración único, en sustitución de 150 documentos que se utilizaban anteriormente entre los Estados miembros.

El Mercado Único entra en funcionamiento en el año 1993, eliminando las funciones de las aduanas de recaudar impuestos especiales o el IVA, y garantizando las cuatro libertades básicas del mismo, a saber: a) libertad de circulación de mercaderías; b) libertad de circulación de personas; c) libertad de circulación de servicios; y d) libertad de circulación de capitales.

Con anterioridad a la puesta en funcionamiento del mercado único, no se había hecho realidad la libre circulación de mercancías dentro de la Comunidad, y seguían existiendo numerosas formalidades aduaneras en las fronteras interiores, por ejemplo, a la manera en que se recaudaba el IVA o los impuestos especiales, y por razones de estadísticas. Antes de

¹⁸ Política aduanera de la Unión Europea. Comisión Europea. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 1999 - ISBN 92-828-0761-4

1993, todos los transportistas tenían que parar en las fronteras internas de la Comunidad para el despacho de mercancías, el cual era complicado y llevaba mucho tiempo.

El primer paso que se dio para conseguir un verdadero mercado único interno fue eliminar las formalidades aduaneras en las fronteras y sustituirlas por otros sistemas de controles fiscales y estadísticos de nueva creación que no requerían un control ni una presentación de documentos en el momento en que las mercancías atravesaban las fronteras internas.

El 1 de enero de 1993 quedaron suprimidos todos los controles aduaneros en las fronteras interiores, inclusive la utilización del documento único administrativo, por lo que respecta a la circulación de mercancías. Siguen practicándose controles esporádicos para las drogas y la inmigración, pero han desaparecido los controles de rutina en las fronteras internas.

Procede al respecto remarcar que durante los últimos treinta años, la unión aduanera ha hecho grandes progresos al eliminar todos los derechos aduaneros internos, creado un código aduanero para toda la Comunidad y llevado a la realidad el mercado interior. En el marco de este proceso, se persigue la labor de aunar los sistemas aduaneros, en un marco jurídico apropiado, que persigue la uniforme aplicación de la normativa aduanera comunitaria. A medida que la UE progresa hacia una unión económica y monetaria (UEM), las aduanas pasan a desarrollar un papel fundamental que desempeñar en la simplificación de la importación de mercancías, reduciendo tiempos de espera, trámites burocráticos, y costos al comercio exterior.

En el desarrollo de la Unión Europea, se sostiene que las aduanas son una herramienta multifuncional, y deben adquirir cada vez mayor eficiencia y efectividad en el desarrollo de su función, se considera a la Unión Aduanera como base de la unión y elemento esencial del mercado único. En este sentido se indica que la Unión Aduanera es un elemento esencial del mercado único de la Unión Europea, basada en las cuatro libertades básicas: la libre circulación de mercancías, de personas, de servicios, y de capitales, haciendo hincapié en el hecho que el mercado único con sus 370 millones de consumidores, es el mas importante del mundo industrializado y, al no tener fronteras económicas internas, es el catalizador de la integración económica de la Unión Europea.

Así, se parte de la toma de conciencia que el establecimiento, desarrollo y gestión de un mercado común único, en el que circulan libremente las mercancías, sólo puede efectuarse

dentro del marco de una unión aduanera que cuente con normas comunes en sus fronteras exteriores y constituya una base segura para una integración sumamente desarrollada. Sin la unión aduanera de la Comunidad no serían posibles la política comercial común, la política de desarrollo de la Unión Europea, su mercado agrícola común y la coordinación efectiva de sus políticas económicas y monetarias.

La historia nos indica que en 1958, los seis primeros Estados miembros crearon lo que iba a convertirse en la Unión Europea. En este contexto, uno de los primeros pasos fue crear una unión arancelaria para poder suprimir todos los derechos aduaneros en el comercio entre los Estados miembros. Esta unión arancelaria se completó en 1968, cuando se eliminaron todos los derechos aduaneros y las restricciones entre los seis Estados miembros fundadores de la Comunidad y se estableció el arancel aduanero común, arancel exterior que se aplica a las mercancías de terceros países. Como consecuencia de ello, el volumen del comercio se triplicó entre 1958 y 1972, y el comercio intracomunitario tuvo un incremento espectacular al multiplicarse por nueve en el mismo período.

Es importante distinguir con precisión las diferencias existentes entre una Zona de Libre Comercio, y una Unión Aduanera, a los efectos de establecer los objetivos perseguidos en el proceso de integración, así como también para evaluar sus alcances y/o reformular sus proyecciones, frente a alternantes posiciones en las definiciones políticas de los Estados Parte.

Zona de Libre Comercio:

- La finalidad es la eliminación parcial o incluso total de los derechos aduaneros y las restricciones al comercio entre esos países.
- Como cada miembro de una zona de libre comercio mantiene en vigor frente al exterior su propio arancel aduanero y su política comercial, resulta necesario establecer normas para determinar que mercancías pueden circular libremente de un país a otro dentro de la zona; se trata, básicamente, de las normas de origen.
- Los procedimientos aduaneros deben por tanto mantenerse en las fronteras internas con objeto de comprobar el cumplimiento de las normas.

Unión Aduanera:

- Tiende a la integración económica eliminando restricciones fronterizas internas (aunque los diversos impuestos comerciales internos constituyen un obstáculo para ello).

- Todos los miembros de una unión aduanera aplican un arancel aduanero y una política comercial comunes frente a las mercancías de terceros países, por lo que no son necesarias normas para determinar que mercancías pueden circular libremente dentro de esa unión, ni tampoco normas de origen.
- Por lo tanto, son innecesarias las fronteras interiores, a efectos aduaneros o de comercio exterior.

El mercado único entró en vigor en 1993, quedando con él garantizadas las cuatro libertades básicas: libertad de circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales en un mercado interno sin fronteras, eliminando a su vez, la función de las aduanas de recaudar los impuestos especiales o el IVA entre los Estados miembros, dando lugar a que la verdadera unión aduanera en la que se basa la Comunidad sea una realidad para todos.

En el año 1.994, se dicta el Código Aduanero Comunitario, y se consolida toda la legislación aduanera comunitaria en un texto único y estableciendo el marco jurídico para los procedimientos de importación y exportación de la Comunidad.

Antes del mercado único no se había hecho realidad la libre circulación de mercancías dentro de la Comunidad: seguían existiendo numerosas formalidades aduaneras en las fronteras debidas, por ejemplo, a la manera en que se recaudaba el IVA o los impuestos especiales, y por razones de estadísticas. En este contexto, - anterior al año 1993 -, todos los transportistas tenían que parar en las fronteras internas de la Comunidad para el despacho de mercancías. Las colas de camiones en los puestos fronterizos eran crónicas, lo que dificultaba el comercio intracomunitario y suponía para las empresas comerciales de la UE un elevado coste de tiempo y dinero. La legislación aduanera, aunque ya estaba armonizada, no se aplicaba aún de manera uniforme. Si bien ya no había derechos aduaneros para el comercio entre los Estados miembros, había muy poca diferencia en la realidad en cuanto a la carga administrativa o a las formalidades entre el comercio intracomunitario y el comercio con los países no miembros; lo mismo ocurría con los viajeros: el despacho de "aduanas" en las fronteras internas de la Comunidad era complicado y llevaba mucho tiempo. Los servicios aduaneros estaban encargados de aplicar la creciente legislación comunitaria y nacional, los reglamentos y normas para la salud y la protección de consumidor, etc. en las fronteras internas, fundamentalmente porque ya estaban ahí.

El primer paso que se dio para conseguir un verdadero mercado único interno fue eliminar las formalidades aduaneras en las fronteras interiores y sustituirlas por otros sistemas de control fiscales estadísticos de nueva creación que no requerían un control ni una presentación de documentos en el momento en que las mercancías atravesaban las fronteras internas. El 1ro de enero de 1993 quedaron suprimidos todos los controles aduaneros en las fronteras interiores, inclusive la utilización del documento único administrativo, por lo que respecta a la circulación de mercancías. Siguen practicándose controles esporádicos para las drogas y la inmigración, pero han desaparecido los controles de rutina en las fronteras internas.

Al evolucionar la unión aduanera de la UE y convertirse en un mercado único quedaron suprimidas todas las fronteras económicas internas entre los Estados miembros. Los controles se han situado en las fronteras externas o, dicho de otro modo, se ha centrado la atención en ellas. Normalmente, ya no hay una segunda oportunidad, pues no queda ninguna otra posibilidad de intervención entre la frontera externa y el punto final de destino. De ahí que se haya subrayado la necesidad de que las administraciones aduaneras diferentes piensen y actúen como una sola. Ahora son completamente interdependientes y descansan unas en otras. Otra razón más de que se necesiten sistemas efectivos de control de las mercancías es el crecimiento que ha experimentado el comercio, ya que cada vez resulta más difícil intervenir físicamente. El reto que tienen que afrontar las administraciones es cómo facilitar el flujo comercial sin dejar de ejercer, siempre que sea necesario, un control efectivo.

En este sentido de proyección, las aduanas se encaminan cada vez más a la realización de los controles físicos de las mercancías en los locales propios de los agentes económicos, lo que facilita enormemente los movimientos comerciales, al reducir las demoras en los puertos y los aeropuertos, moderando los costes, ya que se evita la manipulación de las mercancías dos veces. Con ello resulta posible, cada vez más y en la propia frontera, concentrarse en la lucha contra el contrabando y el fraude. Una vez que las mercancías han llegado a su destino y han sido despachadas a libre circulación, pueden aplicarse los métodos de auditoría posterior a la importación. Los controles modernos consisten, cada vez con mayor frecuencia, en inspecciones de los registros comerciales y de la contabilidad de las empresas.

El propio control de la frontera exterior para la UE “ampliada” pasa a ser una tarea importante, y la función misma de las aduanas en un mercado único requiere de conocimientos específicos, lo cual se ha reconocido al considerarlo como sector prioritario en el marco de las

asociaciones para la adhesión, que se establecieron con objeto de servir de guía al proceso de ampliación.

En diciembre de 1996 (O sea 3 años después de liberar las fronteras...), el Parlamento y el Consejo adoptaron la propuesta de la Comisión relativa a un programa de acción para las aduanas en la Comunidad, que consiste en un conjunto de directrices para que los servicios aduaneros efectúen sus funciones dentro de la dimensión comunitaria. Todo ello sin invadir las competencias nacionales.

ii) Programa “Aduanas 2002”:

Concordando con estas líneas de acción, se llega en el seno de la comunidad a la implementación del programa “Aduanas 2002”, el cual tiene como principal objetivo, evitar las divergencias operativas a nivel nacional.

En el programa de acción se reconoce que la supresión de las fronteras internas requiere un control eficaz de las fronteras exteriores y que cada administración, actuando individualmente, no tiene capacidad para conseguir este objetivo. Consecuentemente con ello, el programa “Aduana 2002” – propone:

- Visitas a las aduanas de los Estados miembros por equipos mixtos de la Comisión y de los Estados miembros (lo que se denomina “supervisión”), con el fin de identificar las mejores prácticas o las posibles deficiencias de las medidas de control.
- Unión de esfuerzos en la lucha contra el fraude. En este contexto, la recopilación de análisis y tratamiento de la información se efectuará utilizando al máximo los ordenadores y velando por que las irregularidades se persigan de manera efectiva.
- Mejora de los métodos de trabajo de las administraciones aduaneras, utilizando, por ejemplo, el análisis de riesgo, técnicas de auditoria que permitan hacer comprobaciones en los registros de los comerciantes y la informatización de los procedimientos aduaneros.
- Intercambios de funcionarios de aduanas entre las distintas administraciones para que amplíen su experiencia, así como un desarrollo de programas comunes de formación.
- Celebración de seminarios, a menudo con la participación del sector comercial para analizar aquellos sectores que presentan problemas, discutir los posibles modos de actuación e identificar las mejores prácticas a utilizar.
- Informatización de los procedimientos aduaneros en todo el ámbito de la Unión.

Otro de los aspectos imprescindibles en el contexto operativo aduanero, que contribuye a la desburocratización y la agilidad del comercio internacional, es la correcta implementación de un sistema de tránsito aduanero confiable.

El tránsito aduanero comunitario es indispensable en el mercado único para conseguir que las mercancías importadas que no han pagado derechos sean transportadas hasta su destino final sin impedimentos debidos a controles internos.

La creación del mercado interior, el aumento de los flujos comerciales a través de las fronteras debido a la expansión del comercio mundial y, en particular, el comercio con Europa Oriental, han ido aumentando la presión sobre los servicios de aduanas que deben simplificar al máximo el despacho de aduanas y reducir el tiempo que utilizan en efectuar sus actuaciones con el riesgo potencial de no mantener los controles apropiados. Esta situación ha incitado a la delincuencia organizada a hacer uso indebido de los beneficios que proporcionan, entre otros, el procedimiento de tránsito. Se han descubierto fraudes importantes, y se hace patente la necesidad de establecer mecanismos eficientes y efectivos.

El desafío de incrementar mecanismos de control eficientes y efectivos, se facilita frente a mecanismos de actuación conjunta de las administraciones aduaneras de los Estados Parte, el intercambio fluido de información, y la aplicación uniforme de la normativa aduanera.

3. d) Desarrollo de la Unión Aduanera MERCOSUR

i) Principales Decisiones en Materia Aduanera del Consejo del Mercado Común:

Entre las principales Decisiones del Consejo Mercado Común, que fueron dando contenido en materia de operativa y derecho aduanero, tenemos que mencionar a la Decisión Nro. 01/92 - "Cronograma de las Leñas", en la cual por su artículo primero se decide aprobar el cronograma de medidas que deberán adoptarse antes del 31 de Diciembre de 1994 a efectos de asegurar el pleno cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción para el período de transición, contándose entre las medidas aduaneras dispuestas, las siguientes:

- a) Elaboración de un glosario Mercosur
- b) Armonización de la legislación
- c) Control Informatizado
- d) Coordinación de Clasificación de Mercaderías

- e) Simplificación en Frontera
- f) Valoración Aduanera

La Decisión Nro. 13/93 aprobó el documento denominado “Consolidación de la Unión Aduanera y Tránsito del Mercado Común”; la Decisión Nro. 6/94 aprobó el “Reglamento correspondiente al Régimen de Origen MERCOSUR”; la Decisión Nro. 16/94 la “Norma de Aplicación sobre Despacho Aduanero de Mercaderías”; decisiones las cuales a través del paso del tiempo y con el desarrollo de la Unión Aduanera fueron sufriendo modificaciones y actualizaciones, llegándose a dictar en el año 2004, la Decisión Nro. 54/04, “Eliminación del Doble Cobro del AEC y Distribución de la Renta Aduanera”, la cual en su considerando primero expresa que *“...el objetivo del perfeccionamiento de la Unión Aduanera implica avanzar en normas y procedimientos, que faciliten tanto la circulación como el control dentro del MERCOSUR de los bienes importados al territorio aduanero ampliado, y establecer un mecanismo de distribución de la renta aduanera y eliminación de la multiplicidad de cobro del AEC.”*¹⁹

ii) Principales Resoluciones en Materia Aduanera del Grupo Mercado Común:

La Resolución Nro. 02/91 GMC - “Control Integrado de Frontera”, resuelve implementar el control integrado de frontera en los puntos habilitados para el transporte internacional de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), solicitando a los organismos competentes de los Estados Parte, la adopción de medidas necesarias para la implementación de los mismos, fijándose a posteriori, mediante Resolución Nro. 1/92 GMC, el plazo para el pleno funcionamiento de los mismos, antes del 1ro. de Enero de 1.993.-

La Resolución Nro. 04/91 - GMC - resuelve aprobar la utilización del formulario común de Manifiesto Internacional de Carga y Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA) entre los Estados Parte del Mercado Común del Sur, al considerar necesaria la simplificación y armonización de los procedimientos, con el objeto de reducir el mínimo indispensable el tiempo de demora y el costo del pasaje por la frontera.

Algunas referencias nos dan la pauta de los cambios realizados en la materia aduanera en el ámbito del Mercosur, considerando los tiempos desde su creación en el año 1991 con la firma del Tratado de Asunción, demostrando avances y retrocesos en la materia, a partir de la

¹⁹ Decisión CMC Nro. 54/04 - Consejo Mercado Común - MERCOSUR - año 2004.-

compulsa del Cronograma de Las Leñas - Dec. Nro. 01/92 CMC, dónde se fijaron los requisitos mínimos para la puesta en vigencia de la Unión Aduanera.-

La Resolución Nro. 10/92 GMC, resuelve que el Subgrupo de Trabajo Asuntos Comerciales deberá elaborar la nomenclatura armonizada del MERCOSUR, y finalizar toda tarea antes del 30 de Noviembre de 1.993; y por medio de la Resolución Nro. 01/93 GMC, el Grupo Mercado Común ingresa el proyecto de “Acuerdo para la Aplicación de los Controles Integrados en Frontera entre los Países del MERCOSUR, denominado “ACUERDO DE RECIFE”.-

Diferentes resoluciones del Grupo Mercado Común, contribuyeron a la aplicación de criterios normativos armonizados en la materia, hasta tanto se cuente con la legislación específica para cada caso en concreto, así podemos citar a la Res. Nro. 11/94 GMC, relativa a las “Pautas Generales para la Valoración Aduanera de las Mercaderías”; y la Res. Nro. 12/94 GMC, relativa a las “Pautas Generales para el Despacho Aduanero”; Res. Nro. 34/04 - “Simplificación de Procedimientos Aduaneros en el Comercio Intra-MERCOSUR”.-

La Resolución Nro. 48/94 - “Régimen de Adecuación”, del Grupo Mercado Común, expresa en su considerando primero que el 1ro de Enero de 1995, se colocará en vigencia una Unión Aduanera en el ámbito del MERCOSUR, comprendiendo entre sus presupuestos la libre circulación de bienes entre los Estados Parte, para lo cual se hace necesario definir los detalles operativos del Régimen de Adecuación Final (conf. último considerando).

En fecha 16 de Diciembre de 2004, el Consejo Mercado Común, decide mediante Decisión CMC Nro. 50/04 incorporar los cambios en la operatoria aduanera que requieren su atención en función de los notables incrementos comerciales y los cambios tecnológicos de las administraciones aduaneras de los Estados Parte, dictándose asimismo la Decisión CMC Nro. 54/04, “Eliminación del Doble Cobro del AEC y Distribución de la Renta Aduanera”, estableciendo en su considerando primero que *“...el objetivo del perfeccionamiento de la Unión Aduanera implica avanzar en normas y procedimientos, que faciliten tanto la circulación como el control dentro del MERCOSUR de los bienes importados al territorio aduanero ampliado, y establecer un mecanismo de distribución de la renta aduanera y eliminación de la multiplicidad de cobro del AEC.”*²⁰

²⁰ Decisión CMC Nro. 54/04 - Consejo Mercado Común - MERCOSUR

Más adelante, la Resolución GMC Nro. 40/06, resuelve adoptar las definiciones y lineamientos que deberán utilizarse como base para la redacción del Proyecto de Código Aduanero del MERCOSUR.-

iii) Proyecto de Código Aduanero del MERCOSUR – Año 2004

Mediante Resolución Nro. 13/94 GMC, el Grupo Mercado Común consideró que los Estados Parte del MERCOSUR poseen, en sus legislaciones nacionales normativas en materia aduanera que regulan los aspectos referentes a la administración, control y procedimientos de importación y exportación de bienes.

Al respecto se afirmó que estas normativas presentan disparidades que, de subsistir con posterioridad al establecimiento de la Unión Aduanera, podría provocar distorsiones en los flujos comerciales, considerando que el tratamiento normativo en materia aduanera debe ser uniforme en todo el territorio aduanero del MERCOSUR, a los efectos de garantizar una correcta aplicación e instrumentación del Arancel Externo Común del MERCOSUR.

Como consecuencia de ello, la normativa comunitaria resolvió instar la definición de temas necesarios para la finalización del Proyecto de Código Aduanero del MERCOSUR, a los efectos de ser incorporados al mismo; requiriendo por su parte, se ponga en práctica un programa de capacitación de los funcionarios de las Administraciones Aduaneras y otros organismos involucrados de los Estados Partes, a fin de garantizar la correcta instrumentación y aplicación del Arancel Externo Común y del Código Aduanero del MERCOSUR y sus normas complementarias.

Con posterioridad, la Resolución Nro. 125/94 GMC, del Grupo Mercado Común, denominada “NORMAS SOBRE DELITOS Y PENALIDADES ADUANERAS”, considerando que las diferencias existentes en materia de delitos y penalidades en las legislaciones aduaneras de los Estados Partes podrían ocasionar potenciales desvíos en el tráfico del comercio, resuelve instruir a la Comisión de Comercio MERCOSUR, a elaborar una propuesta de normas que definan los delitos y penalidades en materia aduanera, con el objetivo de contar con una legislación penal armonizada en la materia.

iv) RESOLUCIÓN GMC NRO. 40/06 (MERCOSUR)

La Resolución GMC Nro. 40/06, resolvió adoptar las definiciones y lineamientos que deberán utilizarse como base para la redacción del Proyecto de Código Aduanero del

MERCOSUR, a partir de la propuesta elevada por el Grupo de Trabajo establecido al efecto, con los lineamientos políticos que deberá contener el Código Aduanero del MERCOSUR.-

El Anexo de la citada normativa, se titula “Definiciones y Lineamientos a tener en cuenta para la redacción del Código Aduanero del MERCOSUR”, y en su punto “A”, Alcance del Código Aduanero, indica que el objetivo es contar con un Código “Marco”, y que dicho cuerpo de normas debe regular también la circulación de las mercaderías intrazona durante el proceso de transición hasta la conformación definitiva de la Unión Aduanera.

En relación al ámbito de aplicación y territorio aduanero, se indica – en el punto “B” – que, la aludida legislación se aplicará a la totalidad del territorio aduanero de los Estados Partes y a los enclaves concedidos a su favor, y regulará el tráfico internacional de mercaderías de los Estados Partes del MERCOSUR con terceros países y también el tráfico interno entre ellos, hasta que entre en vigencia la Unión Aduanera completa. Las legislaciones aduaneras de cada uno de los Estados Partes serán aplicables supletoriamente dentro de sus respectivas jurisdicciones, en aquellos aspectos no regulados específicamente por el Código y sus normas reglamentarias.

Diferentes asimetrías legales quedarán fuera - al menos en esta etapa – (tal como lo manifiesta la Res. 40/06 GMC) del Código Aduanero del MERCOSUR, y serán reguladas por la legislación aduanera de cada Estado Parte, comenzando por las infracciones aduaneras, dado el reconocimiento de diferencia de tratamiento y asimetrías en la regulación de los ilícitos aduaneros; así como también se establece que el Código deberá permitir que cada Estado Parte establezca los alcances de la responsabilidad de los operadores de comercio exterior, en cuanto a la aplicación de sanciones de carácter administrativo, disciplinario y pecuniario. Acordándose a su vez que, el referido texto legal tampoco legislará sobre las sanciones pecuniarias derivadas del incumplimiento de la obligación tributaria o de la comisión de ilícitos aduaneros, en virtud de las diferencias de tratamiento y asimetrías existentes en las legislaciones nacionales; ni regulará el aspecto relativo a la prescripción para exigir el pago del crédito tributario, ello en virtud de las diferencias de tratamiento y asimetrías existentes en las legislaciones nacionales.

v) Código Aduanero del MERCOSUR – Año 2010 -:

La Decisión N°: 27 Año: 2010, Consejo del Mercado Común – MERCOSUR – de fecha 2 de Agosto de 2010, aprueba el Código Aduanero del MERCOSUR, indicando entre los

motivos expuestos en sus considerandos que el Tratado de Asunción en su artículo 1° reafirma que la armonización de las legislaciones de los Estados Partes en las áreas pertinentes es uno de los aspectos esenciales para conformar un Mercado Común; que la Decisión CMC N° 54/04 “Eliminación del Doble Cobro del AEC y Distribución de la Renta Aduanera”, en su artículo 4 establece que para permitir la implementación de la libre circulación de mercaderías importadas de terceros países al interior del MERCOSUR, los Estados Partes deberán aprobar el Código Aduanero del MERCOSUR; y por último que la adopción de una legislación aduanera común, sumada a la definición y el disciplinamiento de los institutos que regulan la materia aduanera en el ámbito del MERCOSUR creará condiciones para avanzar en la profundización del proceso de integración.-

La normativa que aprueba el Código Aduanero MERCOSUR – definido como Código marco -, reconoce en su articulado las dificultades que trae aparejada su implementación, estableciendo en su artículo segundo que durante los próximos seis meses los Estados Partes harán las consultas y gestiones necesarias para la eficaz implementación del mismo dentro de sus respectivos sistemas jurídicos, reservando a su vez el artículo tercero, para recordar a los Estados Partes, que los mismos se comprometen a armonizar aquellos aspectos no contemplados en el Código Aduanero MERCOSUR que se aprueba por el artículo primero. Por último se recuerda en el artículo cuarto, que la presente Decisión debe ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes.

El Código Aduanero del MERCOSUR, establece entre otras cosas su ámbito de aplicación, determinando que el presente Código y sus normas reglamentarias y complementarias, constituyen la legislación aduanera común del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), establecido por el Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, prescribiendo además, que esta legislación aduanera del MERCOSUR se aplicará a la totalidad del territorio de los Estados Partes y a los enclaves concedidos a su favor y regulará el tráfico internacional de los Estados Partes del MERCOSUR con terceros países o bloques de países.

La normativa comunitaria prescribe que las legislaciones aduaneras de cada Estado Parte serán aplicables supletoriamente dentro de sus respectivas jurisdicciones en aquellos aspectos no regulados específicamente por el Código, sus normas reglamentarias y complementarias, indicando a su vez que, en cuanto no se opongan a las disposiciones de este Código, las normas dictadas en el ámbito del MERCOSUR en materia aduanera, mantendrán

su validez, al igual que los tratados internacionales que se encuentren vigentes en cada Estado Parte a la fecha de entrada en vigor del referido texto legal.

Fuertes críticas se han ido presentando desde calificada doctrina, al considerar “Según Barreira, coautor del Código Aduanero Argentino...; que... el CAM es un acuerdo “marco”, por lo tanto incompleto, que delega todo en otras normas que son las que finalmente van a regular las cosas. Se delega la atribución de completarlas mediante reglamentos que, a su vez, son delegados”, advierte.

“Un código procura la estabilidad de las reglas, y les da a ellas un estrato jurídico más alto para que no pueda ser cambiado con el recambio de funcionarios. Un código tiene nivel de la ley. Si es internacional, tiene nivel de tratado”, indica.

¿Por qué el concepto de código no se compadece con la idea de norma marco? Porque, según Barreira, le falta completitud, certeza y estabilidad. “No permite conocer la regla”, dice Barreira...²¹

Definiciones del Código Aduanero: Territorio Aduanero – Importación y Exportación. Eliminación de las fronteras interiores:

Por medio del Código Aduanero del MERCOSUR, se establecen definiciones normativas aduaneras – a nivel comunitario -, entre ellas por ejemplo la definición de territorio aduanero – en su artículo segundo -, entendiéndose por tal, a aquel territorio aduanero en el cual se aplica la legislación aduanera común del MERCOSUR.

Otras definiciones de singular importancia regulan el ingreso de la mercadería al territorio aduanero MERCOSUR, y en este sentido siguiendo el esquema de los regímenes tradicionales, establecen que la mercadería, los medios de transporte y unidades de carga ingresados al territorio aduanero quedan sujetos al control, vigilancia y fiscalización por parte de la Administración Aduanera, conforme lo establecido en este Código y en sus normas reglamentarias.

Respecto a la implementación de controles en destinaciones de tránsitos aduaneros, se considera que las mercaderías, medios de transporte y unidades de carga que atraviesen el territorio de uno de los Estados Partes con destino a otro Estado Parte o al exterior podrán ser

²¹ Enrique C. BARREIRA, “MERCOSUR - Señal de alarma – Que está en juego en la aprobación de la norma comunitaria”. La Nación – Martes 28 de setiembre de 2010 – Bs. As. – Argentina.-

objeto de fiscalización aduanera con base en análisis de riesgo o indicios de infracción a la legislación aduanera.

En materia de importación definitiva al Territorio Aduanero MERCOSUR, se define su régimen como aquel por el cual la mercadería importada puede tener libre circulación dentro del territorio aduanero, previo pago de los tributos aduaneros a la importación, cuando corresponda, y el cumplimiento de todas las formalidades aduaneras. En este sentido se deja establecido que la mercadería sometida al régimen de importación definitiva estará sujeta a las prohibiciones o restricciones aplicables a la importación.

Idéntica reglamentación se implementa al momento de regular la salida de la mercadería, de los medios de transporte y unidades de carga del territorio aduanero, los cuales quedan igualmente sujetos al control, vigilancia y fiscalización por parte de la Administración Aduanera, conforme lo establecido en el Código y en sus normas reglamentarias, aplicándose a su vez idénticos criterios en las destinaciones de tránsitos de exportación, sobre las cuales sean mercaderías, medios de transporte y/o unidades de carga que atraviesen el territorio de uno de los Estados Partes con destino a otro Estado Parte o al exterior, podrán ser objeto de fiscalización aduanera con base en análisis de riesgo o indicios de infracción a la legislación aduanera.

Reviste importancia las definiciones tanto de importación como exportación definitiva, toda vez que traen consigo la delimitación del territorio aduanero MERCOSUR, estableciendo al efecto que la exportación definitiva es el régimen por el cual se permite la salida del territorio aduanero, con carácter definitivo, de la mercadería de libre circulación, sujeta al pago de los tributos aduaneros a la exportación, cuando corresponda, y al cumplimiento de todas las formalidades aduaneras exigibles, aclarando a su vez que la mercadería sometida al régimen de exportación definitiva estará sujeta a las prohibiciones o restricciones aplicables a la exportación.

Definiciones tales como las de equipaje y tráfico fronterizo sitúan las fronteras del territorio aduanero al externo del bloque, eliminándose el concepto de frontera al interior de los territorios de los Estados Parte, no siendo ello un dato menor, toda vez que por medio de las citadas definiciones jurídicas, se ratifica el traslado de la frontera aduanera del bloque, a las correspondientes con los terceros países limítrofes, para lo cual presupondría la eliminación al interno, de cualquier tipo de control de carácter general y ordinario.

Así, se manifiesta que el régimen de equipaje es aquel por el cual se permite la importación o exportación de efectos nuevos o usados destinados al uso o consumo personal del viajero que ingrese o egrese del territorio aduanero, de acuerdo con las circunstancias de su viaje o para ser obsequiados, siempre que por su cantidad, naturaleza, variedad y valor no permitan presumir que se importan o exportan con fines comerciales o industriales.

De igual manera el código define al régimen de tráfico fronterizo como aquel por el cual se permite la importación o exportación, sin el pago o con pago parcial de los tributos aduaneros, de mercadería transportada por residentes de las localidades situadas en las fronteras con terceros países y destinada a la subsistencia de su unidad familiar, de acuerdo a lo establecido en las normas reglamentarias.

Esto da cuenta de la implementación de las libertades de circulación y tráfico de mercadería al interno del bloque regional, al desaparecer consecuentemente los regímenes de tráfico fronterizo y equipaje hoy vigentes – aún en el intercambio de viajeros intra-bloque.

Delegaciones normativas:

Una de las mayores críticas al Código “marco”, Aduanero del MERCOSUR, reside en la cantidad de delegaciones a normas reglamentarias, *“Entre las delegaciones “esenciales” del CAM (42 en total, pero según cómo se cuenten pueden ser mas de 60) figuran: los regímenes de importación y exportación; reembarque; abandono, y destrucción; los procedimientos simplificados; la exigibilidad del pago de tributos aduaneros; la creación de otros regímenes especiales; el régimen de contenedores y medios de transporte; otras medidas para mercaderías de importación prohibida, y otros supuestos en los que se pueda exigir garantía.*

La norma reglamentaria establecerá requisitos formalidades y procedimientos para la aplicación de?”. Esta es la fórmula más repetida del CAM.

“Esta todo por redactar, no pusieron nada. Todo lo dirá la norma reglamentaria, que es una norma necesaria para poner en ejecución lo que dice la ley, pero no para crear algo que la ley no dice”, agrega Barreira.”²²

²² Enrique C. BARREIRA - MERCOSUR - Señal de alarma – Que está en juego en la aprobación de la norma comunitaria. La Nación – Martes 28 de setiembre de 2010. Bs. As. – Argentina.-

Tributos:

Un aspecto a medio definir es aquel que refiere a la definición de los tributos aduaneros. La normativa expresa – a partir de su artículo 157 - que el Código regula los siguientes tributos aduaneros:

a) el impuesto o derecho de importación, cuyo hecho generador es la importación definitiva de mercadería al territorio aduanero; y

b) las tasas, cuyo hecho generador es la actividad o el servicio realizados o puestos a disposición por la Administración Aduanera, con motivo de una importación o de una exportación.

Se indica que se consideran también de naturaleza tributaria las obligaciones pecuniarias que surgen por el incumplimiento de la obligación tributaria aduanera, equiparándose – por último - a los fines del texto legal – Código Aduanero - el concepto de impuesto de importación al equivalente al concepto de derecho de importación.

Párrafo aparte el texto legal expresa que el Código Aduanero no trata sobre derechos de exportación y, por lo tanto, la legislación de los Estados Partes será aplicable en su territorio aduanero preexistente a la sanción de este Código, respetando los derechos de los Estados Partes. O sea, en opinión de la doctrina, *“La realidad es que el famoso artículo 157 es “algo” que “no dice nada”. “Es muy común en prácticas internacionales que, en situaciones delicadas, se opte por normas con pequeños defectos antes que nada. Es mejor tener algo así que no tener nada”, se sinceró Perotti.”*²³

Reglas de origen

Tal como lo establece el Código Aduanero, las reglas de origen tienen por objeto determinar el país donde una mercadería fue efectivamente producida de conformidad con los criterios en ellas definidos, a fin de aplicar impuestos preferenciales de importación o instrumentos no preferenciales de política comercial. Es común en materia de comercio exterior la confusión acerca de los términos origen y procedencia, conceptos con marcada diferencia jurídica, que otorgan debido tratamiento aduanero a la mercadería objeto de importación o exportación.

²³ Alejandro PEROTTI - MERCOSUR - Señal de alarma – Que está en juego en la aprobación de la norma comunitaria. La Nación – Martes 28 de setiembre de 2010 – Bs. As. – Argentina.-

Procedencia de la mercadería

La mercadería se considera procedente del lugar del cual hubiera sido expedida con destino final al lugar de importación.

El Título XVIII – prevé un proceso de transición (léase Unión Aduanera Imperfecta), hasta la conformación definitiva de la Unión Aduanera, período durante el cual se establecen ciertas modalidades para la circulación de mercaderías entre los Estados Partes.

Textualmente se manifiesta que:

1. Durante el proceso de transición hasta la conformación definitiva de la Unión Aduanera:

a) la introducción o salida de las mercaderías de un Estado Parte a otro Estado Parte se considerarán como importación o exportación entre distintos territorios aduaneros; y

b) tanto las mercaderías originarias como las mercaderías importadas desde terceros países podrán circular entre los Estados Partes en los términos establecidos en las normas reglamentarias y complementarias.

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

En la práctica, el Título XVIII deja en suspenso la aplicación de la totalidad de la restante normativa aduanera del texto legal, supeditando la misma a la conformación de la Unión Aduanera, y reconociendo en consecuencia – a contrario sensu – la condición de encontrarnos en un estamento previo a la misma.

O sea, en definitiva y como corolario del análisis de la presente normativa, consideramos que la aprobación del texto legal aduanero, representa más la expresión de una voluntad política vertida por los diferentes Estados Parte del MERCOSUR, sin alcanzar el estadio de régimen jurídico, toda vez que en la práctica, al no efectivizarse la novedosa normativa aduanera, en nada modifica conceptos primordiales del derecho aduanero, tales como “Territorio Aduanero”, “Importación”, “Exportación”, ni altera el tratamiento aduanero a otorgar a las mercaderías objeto de importación o exportación entre los Estados Parte, como así tampoco elimina las fronteras interiores (siquiera en regímenes de equipaje o tráfico fronterizo), manteniéndose vigentes los controles aduaneros al interno del bloque,

caracterizados por su implementación en las Áreas de Control Integrado, dónde sin perjuicio sus particularidades definidas en las tareas operativas conjuntas, las administraciones aduaneras de los Estados Parte mantienen su jurisdicción de contralor, y ejercen el control aduanero en las fronteras jurídicas al interno del bloque.

Al respecto considera Felix Peña que *“El propio Código Aduanero ya había sido aprobado en 1994 en una anterior versión. Quizá la acumulación de acuerdos que no superan la etapa de su aprobación formal por el Consejo del MERCOSUR, es uno de los indicadores más claros de las insuficiencias institucionales del proceso de integración. Muchas veces se aprueban normas comunes que no han sido suficientemente decantadas por los filtros de los respectivos intereses nacionales o por las instancias técnicas competentes de los gobiernos.*

La necesidad de producir Cumbres exitosas ha demostrado en los veinte años del MERCOSUR que ella puede ser, según sean las circunstancias, o un factor que impulsa el avance real de la integración, o que sólo genere episodios de “diplomacia mediática”, esto es titulares para la prensa del día siguiente que luego no se traducen en hechos efectivos.”²⁴

“La trampa está en el artículo 178, que señala que “hasta tanto seamos una unión aduanera definitiva (en 2019) la entrada y salida de productos de un país del MERCOSUR a otro del bloque se considera como proveniente de territorio aduanero diferente”. Una vez más: “El código tiene rango de decisión, no modifica el Tratado de Asunción. Se acabó el problema.” Recita Alais.”²⁵

vi) Comité del Código Aduanero del MERCOSUR:

El artículo 181 del Código Aduanero, establece la creación del Comité del Código Aduanero del MERCOSUR, integrado por funcionarios de las Administraciones Aduaneras y representantes designados por los Estados Partes, indicando en su apartado segundo, que será competencia del comité del Código Aduanero del MERCOSUR, velar por la aplicación uniforme de las medidas establecidas en el citado texto legal, y en sus normas reglamentarias.

La Decisión Nro. 56/2010 – Consejo Mercado Común -, adopta el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera MERCOSUR, comprendido por un gran número de

²⁴ Felix PEÑA – **“Integración Regional”** – Diario La Nación - 17.08.2010.- Bs. As. – Argentina.

²⁵ Horacio ALAIS – **“MERCOSUR - Señal de alarma – Que está en juego en la aprobación de la norma comunitaria”**. - La Nación – Martes 28 de setiembre de 2010 –

ítems de singular importancia, siendo que gran parte de los cuales repercutirán en la interpretación y aplicación de la normativa aduanera vigente, teniendo como base o punto de partida, el texto normativo comunitario – Código Aduanero del MERCOSUR, el que necesariamente procede complementar – vía reglamento – a partir de la interpretación jurídica que se realice en todas y cada una de las prescripciones legales volcadas en su originaria redacción.

Dadas las diversas opiniones vertidas en torno a las carencias jurídicas del Código Aduanero del MERCOSUR, en función del “código marco políticamente posible”, que llevara a una excesiva delegación a normas reglamentarias, estimamos que la conformación del Comité del Código Aduanero del MERCOSUR como instancia de consulta de carácter permanente - integrada por los funcionarios de las Administraciones Aduaneras de los Estados Parte-, debería de preceder a la puesta en vigencia del Código, anticipando su implementación en línea con la idea de dotar de una mayor institucionalidad y carácter de permanencia a los órganos comunitarios.

4.- Áreas Aduaneras de Control Integrado

4. a) Controles Integrados en Frontera

Las “Áreas Aduaneras de Control Integrado”, constituyen el primer paso en la integración aduanera entre los países integrantes del MERCOSUR. La determinación de su estructura y funcionamiento, marca el puntapié inicial en el objetivo de avanzar en el proceso de integración, complementando el accionar uniforme de los diferentes organismos de los Estados Parte, con la finalidad de coordinar – durante un determinado período de transición – los controles al interno del bloque, optimizando recursos, y reduciendo tiempos de espera y gastos operativos, con la finalidad de adecuar procedimientos y armonizar la normativa aplicable.

El accionar de los diferentes organismos integrados en un mismo espacio físico, requiere de la implementación de un régimen jurídico acorde con su funcionalidad, régimen jurídico el cual será aplicable hasta tanto subsistan las condiciones para las cuales el mismo ha sido creado, a la espera de una definición en el nivel de integración del bloque, posiblemente ubicado en un estamento superior en la integración, el cual en cuyo caso se vería caracterizado por la eliminación de los controles al interno del bloque, y la supresión consecuentemente con ello de las referidas Áreas de Control Integrado – MERCOSUR.

El Acuerdo para la aplicación de los controles integrados en frontera entre los países del MERCOSUR, denominado “Acuerdo de RECIFE”, fue aprobado por el Consejo Mercado Común, en fecha 1ro. de julio de 1.993, por medio de la Decisión CMC Nro. 5/93, por medio de la cual, se definen aspectos normativos y operativos en torno a los determinados controles, entendiéndose para los fines del mismo por medio de su artículo primero a:

i) Definiciones:

- CONTROL: Es la verificación por parte de las autoridades competentes, del cumplimiento de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la entrada y la salida de personas, mercaderías y medios de transporte de personas y cargas por los puntos de frontera.
- CONTROL INTEGRADO: Es la actividad realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea, por los funcionarios de los distintos organismos que intervienen en el control.

- AREA DE CONTROL INTEGRADO: Es la parte del territorio del País Sede, incluidas las instalaciones dónde se realiza el Control Integrado por parte de los funcionarios de dos países.
- PAIS SEDE: Es el país en cuyo territorio se encuentra el Área de Control Integrado.
- PAIS LIMITROFE: Es el país vinculado por un punto de frontera con el País Sede.
- PUNTO DE FRONTERA: Es el lugar de vinculación entre los países, habilitado para la entrada y salida de personas, mercaderías y medios de transporte de personas y cargas.
- INSTALACIONES: Son los bienes muebles e inmuebles que constan en el Área de Control Integrado.
- FUNCIONARIO: Es la persona, cualquiera sea su rango, perteneciente a los organismos encargados de realizar los controles.
- LIBRAMIENTO: Es el acto por el cual los funcionarios responsables del control integrado autorizan a los interesados a disponer de los documentos, vehículos, mercaderías o cualquier otro objeto o artículo sujeto a dicho control.
- ORGANISMO COORDINADOR: Es el organismo que determinará cada Estado Parte, que tendrá a su cargo la coordinación administrativa en el Área de Control Integrado.

4.b) Régimen Jurídico de las Áreas de Control Integrado:

i) Criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.-

Acorde a lo establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos “DOTTI, Miguel A. y otro s/contrabando (incidente de apelación auto de nulidad e incompetencia) – CSJN – D. 224 – XXXIII – “...*la jurisdicción y la competencia de los órganos y funcionarios del país limítrofe se considerarán extendidas hasta el Área de Control Integrado. Esta norma especial desplaza a las del Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889 cuya aplicación pretenden los apelantes. Empero, ha de ponerse énfasis en que son plenamente conciliables ambas normas internacionales pues, definida la jurisdicción argentina especial del modo en que lo ha hecho el Acuerdo de Recife, rige plenamente el principio territorial, en sentido jurisdiccional, consagrado en el art., 1ro. del Tratado de Montevideo de 1889.*

12) *Que, en consecuencia, la República Argentina ejerce válidamente competencia internacional en el caso, pues tiene jurisdicción el estado cuyos órganos administrativos hayan intervenido en la constatación de los hechos sujetos a su competencia aduanera, que en la causa fueron funcionarios argentinos... ”.*

De conformidad con lo establecido en el capítulo II de la disposición sub-exámene, el control del país de salida se realizará antes del control del país de entrada, ejerciendo – los funcionarios competentes de cada país – en el ámbito del Área de Control Integrado, sus respectivos controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte, a cuyos fines se entenderá que la jurisdicción y la competencia de los organismos y funcionarios del país limítrofe se considerarán extendidas hasta el Área de Control Integrado, prestándose ayuda los funcionarios de ambos países para el ejercicio de sus respectivas funciones en el área, a fin de prevenir e investigar las infracciones a las disposiciones vigentes, debiendo comunicarse, de oficio o a solicitud de parte, toda información que pueda ser de interés para el servicio, y obligándose el País Sede a prestar su cooperación para el pleno ejercicio de todas las funciones mencionadas y en especial, el traslado de personas y bienes hasta el límite internacional a fin de que se sometan a las leyes y a la jurisdicción de los tribunales del País cuando sea el caso.

La normativa comunitaria autoriza a los organismos nacionales competentes a concertar acuerdos operativos, así como también a la adopción de sistemas que complementen y faciliten el funcionamiento de los controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte, editando para ello, los actos pertinentes, para su aplicación. La protección de los funcionarios en el Área de Control Integrado, queda a cargo de las autoridades del País Sede, debiendo estas suministrar a los funcionarios del País Limítrofe, para el ejercicio de sus funciones, la misma protección y ayuda que a sus mismos funcionarios, a cuyo efecto se prevé el intercambio de listas de los mismos.

ii) Extraterritorialidad de la ley

La extraterritorialidad en la aplicación de la ley, alcanza también a los delitos e infracciones que cometan los funcionarios en el Área de Control Integrado, en ejercicio o con motivo de sus funciones, en cuyo caso serán sometidos a los tribunales de su país y juzgados por sus propias leyes. De idéntica forma, los funcionarios que cometan infracciones en dicha área de control, en ejercicio de sus funciones, violando reglamentaciones de su país, serán sometidos a las leyes y tribunales del mismo. Fuera de estas hipótesis, los supuestos de delitos e infracciones cometidos serán sometidos a las leyes y tribunales del país dónde fueron cometidos, aplicándose los principios de territorialidad.

4. c) La Integración en las ACI

Algunos avances se han ido implementando gradualmente en las Áreas de Control Integrado, como consecuencia del desarrollo del proceso integracionista entre los Estados Parte del MERCOSUR, pudiendo destacar en ciertos aspectos operativos, aquellos que se consiguieran en el paso fronterizo entre las ciudades de Santo Tomé – Corrientes – Argentina; y Sao Borja – Brasil - , centro cuya creación y crecimiento diera a la luz al amparo del proceso de integración MERCOSUR, con la implementación un nuevo puente carretero internacional entre los países de Argentina y Brasil, instrumentándose en dicho paso un Centro Unificado de Frontera, el cual cuenta a la fecha con un corredor especial para operadores confiables – MARCO SAFE - y un sistema informativo que dinamiza las operaciones.

“Nosotros hemos implementado con autorización de la Aduana Argentina un corredor especial para los operadores confiables...; Además, en el Centro Unificado de Frontera se implementa, desde hace dos años, conjuntamente entre la Aduana Argentina, la Receita Federal de Brasil y el concesionario, un sistema de presentación de despacho aduanero simultaneo, procedimiento este que permite reducir significativamente los tiempos de estadía de un camión en la frontera.”²⁶

i) Los cuatro elementos básicos del Marco SAFE

El Marco SAFE consta de cuatro elementos. *Primero*, el Marco armoniza los requisitos de la información electrónica avanzada sobre los envíos destinados al interior, al exterior o que están en tránsito. *Segundo*, cada país que adopte el Marco SAFE se compromete a aplicar un enfoque de análisis de riesgo para resolver las amenazas de la seguridad. *Tercero*, estipula que, a pedido del país de destino, la Administración Aduanera del país de despacho realizará una inspección de los contenedores y de la carga de alto riesgo con destino al exterior, preferentemente utilizando equipos de detección no intrusiva como por ejemplo, máquinas de rayos X y detectores de radiación. *Cuarto*, el Marco SAFE define los beneficios que las Aduanas ofrecerán a las empresas que cumplan con las normas de seguridad de la cadena logística y que apliquen las mejores prácticas.

²⁶ Publicación – Diario El Cronista – Pag. 3 – Transporte & Cargo – 15.09.10. Bs. As. – Argentina -

ii) Los dos pilares del Marco SAFE

El SAFE, está formado por los cuatro elementos básicos antes mencionados, se basa en dos pilares: asociación Aduanas-Aduanas y Aduanas-Empresas. Esta estrategia presenta muchas ventajas. Los pilares suponen un conjunto de normas que se combinan para facilitar la comprensión y la rápida aplicación. Además, este documento se inspira directamente en medidas y programas sobre seguridad y facilitación de la OMA (Organización Mundial de Aduanas) que realizaron las Administraciones Miembro.

. d) Áreas de Control Integrado en el MERCOSUR:

La Resolución Nro. 02/91 GMC - “Control Integrado de Frontera”, resuelve implementar el control integrado de frontera en los puntos habilitados para el transporte internacional de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), solicitando a los organismos competentes de los Estados Parte, la adopción de medidas necesarias para la implementación de los mismos, con el objeto de agilizar y facilitar el tránsito de personas y mercaderías, reduciéndose el costo y el tiempo para los trámites pertinentes, considerando el hecho como un avance importante en el proceso de integración, fijándose a posteriori, mediante Resolución Nro. 1/92 GMC, el plazo para el pleno funcionamiento de los mismos, antes del 1ro. de Enero de 1.993.-

Decisiones 5/93 y 12/93 del Consejo Mercado Común

Mediante la Decisión CMC Nro. 5/93, el Consejo Mercado Común, aprueba el Acuerdo para la aplicación de los controles integrados en frontera, el cual se denomina “Acuerdo de Recife”, por el cual se implementan las “Áreas de Control Integrado”, en determinados puntos de frontera de los Estados Parte, con el objetivo de realizar procedimientos administrativos y operativos de control, de manera secuencial o simultánea, por los funcionarios de los distintos organismos de los Estados Partes.

i) Puntos de Frontera:

Por medio de la Resolución Nro. 3/94 del Grupo Mercado Común, se nominaron los Puntos de Frontera en los cuales se establecieron las Áreas de Controles Integrados en los términos del “Acuerdo de RECIFE”, quedando así implementados, en las fronteras de la República Argentina con sus países limítrofes – Estados Partes del MERCOSUR - los siguientes:

Frontera Argentina-Brasil:

Control Integrado de Tránsito Vecinal y Turístico

Puerto Iguazú/Foz de Iguazú (Ambas cabeceras)

Paso de los Libres (Única cabecera)

Control de Cargas – Transporte Automotor

Puerto Iguazú/Foz de Iguazú (Ambas cabeceras)

Paso de los Libres/Uruguayaza (Ambas cabeceras)

Control de Cargas-Ferrocarril

Paso de los Libres/Uruguayana (A definir)

Frontera Argentina-Paraguay

Control Integrado de Tránsito Vecinal y Turístico

Posadas/Encarnación (Ambas cabeceras)

Clorinda/Pto. Falcón (A definir)

Control integrado de Cargas – Transporte Automotor

Encarnación (Única cabecera)

Clorinda/Pto. Falcón (A definir)

Control integrado de Cargas-Ferrocarril

Posadas/Encarnación (A definir)

Frontera Argentina-Uruguay

Control Integrado de Tránsito Vecinal y Turístico

Fray Bentos (Única cabecera)

Paysandú (Única cabecera)

Concordia (Única cabecera)

Control integrado de Cargas – Transporte Automotor

Fray Bentos (Única cabecera)

Paysandú (Única cabecera)

Concordia (Única cabecera)

Control integrado de Cargas-Ferrocarril

Salto (Única cabecera-experimental)

En los restantes puntos de fronteras comunes del Mercosur, entre los Estados Partes de Brasil, Paraguay y Uruguay se establecieron también controles integrados en los términos de

la normativa citada, excediendo el análisis y desarrollo de los mismos el alcance de nuestra labor académica, no obstante procede su mención, encontrándose ellos situados en:

Frontera Brasil-Paraguay: Foz de Iguazú/Ciudad del Este; Pedro Juan Caballero/Ponta Pora; Guaira Mondo Novo/Salto del Guaira.

Frontera Brasil-Uruguay: Bella Unión; Quaraí/Artigas; Rivera; Santana do Livramento; Aregua; Río Branco/Jaguarao; Chuy;

Con el dictado de la Resolución Nro. 77/99 – Grupo Mercado Común, y en consideración a las medidas adoptadas con relación a brindar atención permanente – las 24 horas del día durante todo el año – en las Áreas de Control Integrado (ACI) MERCOSUR, se procede a establecer el horario hábil de 07:00 a 19:00 horas, los días hábiles, de lunes a viernes, como horario hábil de funcionamiento de las reparticiones de los distintos organismos que intervienen en dichos espacios de control aduanero.

Con el transcurso del paso del tiempo, y la necesidad de implementar formalmente a los nuevos pasos fronterizos integrados, como Áreas de Control Aduaneras Integradas en los términos de la normativa MERCOSUR, se procede a dictado de diferentes resoluciones que van adecuando la realidad operativa y estructural a la exigida por la legislación comunitaria, llegando en el año 2007, al dictado de la Resolución Nro. 29/07 Grupo Mercado Común, la cual aprueba la “Nómina de Puntos de Frontera de Controles Integrados entre los Estados Partes”, quedando incorporados a dicho año (2007) entre las fronteras de la República Argentina y la República Federativa del Brasil, las siguientes Áreas de Control Integrado:

Frontera Argentina-Brasil:

Control Integrado de Tránsito Vecinal y Turístico

Puerto Iguazú/Foz de Iguazú (ambas cabeceras)

Paso de los Libres (única cabecera)

Andresito (única cabecera)

Bernardo de Irigoyen (única cabecera)

Santo Tomé (única cabecera)

Alvear-itaquí (a definir)

Control de Cargas – Transporte Automotor

Puerto Iguazú/Foz de Iguazú (ambas cabeceras)

Paso de los Libres/Uruguayaza (ambas cabeceras)
 Andresito (única cabecera)
 Dionisio Cerqueira (única cabecera)
 Santo Tomé (única cabecera)
 Alvear-itaquí (a definir)

Control de Cargas-Ferrocarril

Uruguayana (A definir)

Frontera Argentina-Paraguay

Control Integrado de Tránsito Vecinal y Turístico

Posadas (única cabecera)
 Clorinda/Pto. Falcón (ambas cabeceras)

Control integrado de Cargas – Transporte Automotor

Encarnación (única cabecera)
 Clorinda/Pto. Falcón (ambas cabeceras)

Control integrado de Cargas-Ferrocarril

Encarnación (única cabecera)

Frontera Argentina-Uruguay

Control Integrado de Tránsito Vecinal y Turístico

Fray Bentos (Única cabecera)
 Paysandú (Única cabecera)
 Concordia (Única cabecera)

Control integrado de Cargas – Transporte Automotor

Fray Bentos (Única cabecera)
 Paysandú (Única cabecera)
 Concordia (Única cabecera)

Control integrado de Cargas-Ferrocarril

Salto (Única cabecera-experimental)

Por su parte, se definieron asimismo las Áreas de Control Integrado entre los Estados
 Parte de BRASIL-PARAGUAY:

Control Integrado de Tránsito Vecinal y Turístico: Foz de Iguazú (única cabecera); Pedro Juan Caballero (única cabecera); Salto del Guairá (única cabecera); Santa Helena (única cabecera).

Control Integrado de Cargas: Foz de Iguazú/Ciudad del Este (ambas cabeceras); Pedro Juan Caballero (única cabecera); Salto del Guairá (única cabecera); Santa Helena (única cabecera).

Y en las fronteras entre los Estados Partes de BRASIL-URUGUAY:

Control Integrado de Tránsito Vecinal y Turístico: Bella Unión (única cabecera); Quarai (única cabecera); Rivera (única cabecera); Aceguá (única cabecera); Río Branco (única cabecera); Chuy (única cabecera).

Control Integrado de Cargas – Transporte Automotor:

Bella Unión (única cabecera); Artigas (única cabecera); Santana do Livramento (única cabecera); Aceguá (única cabecera); Jaguarao (única cabecera); Chuy (única cabecera).

4. e) Nómina y Reglamento Administrativo de los Organismos Coordinadores en las Áreas de Control Integrado:

i) Resolución Nro. 20/09 – Grupo Mercado Común.

Por medio de la Resolución 20/09 Grupo Mercado Común, se aprueba la nómina y el reglamento administrativo de los Organismos Coordinadores en el área de control integrado, designando al efecto los diferentes Estados Partes, a diferentes organismos los que – sorprendentemente - no responden a la misma idiosincrasia, ni mismas características de formación o funcionamiento. Ello es así, toda vez que por un lado tenemos la realidad de la República Federativa del Brasil y la República del Paraguay, en las cuales se prioriza – en la designación – a organismos técnicos encargados del funcionamiento y el control del Comercio Exterior, orientados y formados en un marco de intercambio comercial y los procesos de integración, con capacidades técnicas y operativas dispuestas hacia el sostenimiento del flujo de ingreso y egreso de mercaderías, organismos técnicos tales como la Secretaría da Receita Federal do Brasil y la Dirección Nacional de Aduanas en la República del Paraguay; por el otro lado, tenemos que los Estados Partes de Argentina y de Uruguay, priorizan en su designación organismos encargados de la seguridad fronteriza, con formación en áreas de prevención y control, ajenos a las realidades integracionistas exigidas por el intercambio comercial, dependencias tales como la Dirección de Asuntos Técnicos de Frontera en el primero de los casos, y la Dirección Nacional de Pasos de Frontera, en el segundo de ellos.

Si bien al desarrollar la normativa los puntos Misión, Objetivo y Ejecución, en su artículo primero intenta despejar las dudas planteadas en el párrafo que precede, en torno a que las actividades desarrolladas por estos Organismos de los Estados Partes, deberán ser coordinadas en sus aspectos operacionales comunes y administrativos, exceptuando aquellos de carácter técnico, el artículo 2do. de la resolución indica que esta coordinación, será competencia del organismo que a esos fines haya sido designado por los respectivos Estados Partes.

La Resolución en su artículo 7mo., indica que el coordinador local presidirá reuniones como máximo cuatrimestrales, con los representantes de cada uno de los organismos intervinientes en el Área de Control Integrado, y para este fin realizará la convocatoria necesaria acompañada de los temas a ser tratados. Se indica que las conclusiones deberán constar en un acta, la cual será enviada al coordinador local del país limítrofe.

Esta resolución, indica en su artículo 3ro., que deberá ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes antes del 01/1/2010.

No surge del articulado de la resolución, la celebración de reuniones periódicas entre los encargados de los organismos con sus pares de los diferentes Estados Partes, o sea que la norma no prevé – para el caso – la celebración de reuniones entre los Administradores de Aduana locales de la República Argentina y sus pares de las Aduanas de Brasil, Paraguay y Uruguay.

Disentimos en este aspecto, en el rol que por normativa MERCOSUR se les otorga a los Administradores de las diferentes Aduanas de los Estados Parte del bloque, más aún tratándose de un espacio económico en común, con proyecciones de conformar una “Unión Aduanera”.

Una propuesta de mínimo avance significativo, intentaría generar – al menos en el ámbito local – dentro de cada jurisdicción de las Areas de Control Integrado, reuniones periódicas entre los Administradores Jurisdiccionales de las Aduanas de los Estados Parte, a los efectos de avanzar en el conocimiento e interpretación de la normativa aplicable en los mismos, proponiendo la coordinación de cursos de acción en común, frente a las alternancias propias de la normativa aplicable a las operaciones de comercio exterior.

Un mayor compromiso en pos de la integración local en el ámbito de las Áreas de Control Integrado por parte de los países Argentina y Uruguay, implicaría designar en el rol de Coordinadores a los encargados de los organismos Aduaneros de los Estados Parte, priorizando aspectos tales como el intercambio comercial; la integración económica; la coordinación y armonización en el cumplimiento de la operativa aduanera, y la normativa aplicable a nivel MERCOSUR, aspectos todos en sintonía con el proceso integracionista, en desmedro de la designación de organismos de seguridad, encargados de la vigilancia y contralor de límites y fronteras, carentes de idiosincrasia y espíritu acorde con el proceso y desarrollo integracionista.

5. El MERCOSUR desde una óptica de definición Económico, Jurídico y Político:

5. a) Desarrollo y Proyección del MERCOSUR:

i) Primer Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR ⁻²⁷
Montevideo, Julio de 2004.-

El primer informe semestral de la Secretaría del MERCOSUR, del año 1.994, entre otras cosas expresa que la eficacia de la nueva institucionalidad regional en construcción depende críticamente de la capacidad de priorizar y dar respuesta a los asuntos complejos de la integración.

En este sentido se considera que una mirada hacia el futuro, requiere necesariamente de:

- a) Establecer un mecanismo de liberalización de barreras No arancelarias;
- b) Universalizar la Zona De Libre Comercio (sector automotriz y azucarero); y
- c) La progresiva eliminación de subsidios directos e indirectos de las exportaciones en el comercio intraregional.”

Se define al MERCOSUR como una Unión Aduanera en construcción con incertidumbre sobre la significación de los desvíos y los niveles de protección efectiva que rigen en cada caso, y se estima que un cronograma para la reducción y eliminación progresiva del régimen de origen debería ser un objetivo a considerar, así como que también el cambio en las reglas de circulación es un tema central del momento. Por último se considera al problema de la resolución de la redundancia en el cobro del Arancel Externo Común clave para el funcionamiento de la Unión Aduanera.

Se pone el énfasis en el necesario funcionamiento del “Grupo de Monitoreo Macroeconómico y Metas de Convergencia de Floreanópolis”, considerando que la evolución macroeconómica posterior de los países de la región, vació de contenido la acción del grupo y la aplicación de las metas. Se indica que en este ámbito económico, al igual que en el tema comercial, primó la idea de que en tiempos de crisis se hace lo que se puede y no lo que se quiere.

²⁷ Primer Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur – “Un foco para el proceso de Integración Regional” - MERCOSUR - Julio de 2004.-

Consecuentemente con ello, el informe afirma que la construcción de un mercado único requiere la armonización de los estándares técnicos y la coordinación de las autoridades de aplicación de las mismas, por lo tanto, el avanzar en la cooperación en este sentido, significa no solamente evitar la fragmentación del mercado, sino también y lo que es más importante la posibilidad de inserción en el mercado internacional del producto MERCOSUR.

La inserción del producto MERCOSUR, se persigue mediante la facilitación de la integración de las cadenas productivas de los países del bloque, promoviendo los encadenamientos productivos dentro de la región, con el objetivo de mejorar la competitividad; y facilitar y fortalecer la especialización y la inserción extraregional de las cadenas productivas, debiendo considerarse para ello, la instalación de nuevos foros de Competitividad; la coordinación entre las instituciones públicas y privadas de los Estados Partes; y el fomento de la cooperación entre estas instituciones.

Se afirma con preocupación, la escasa efectividad del Derecho del MERCOSUR, y en este sentido se agrega que persiste a lo largo de la evolución institucional del MERCOSUR, el problema de la incorporación de normas a los ordenamientos jurídicos nacionales. Apenas el 50,35% de las normas del bloque están en vigor. A su vez se considera que la efectividad de las normas comunes, enfrenta igualmente los desafíos impuestos por la ampliación del bloque.

Se destacan adelantos en materia de solución de controversias, al resaltarse la entrada en vigencia del Protocolo de Olivos que institucionaliza, entre otros cambios, el Tribunal Permanente de Revisión (TPR).

Por último, se estima que la base intergubernamental y política que predomina en todos los niveles del funcionamiento sustantivo del MERCOSUR, hace que se amplíe la visión sectorialista con la que se encarán los asuntos de la integración, y en este orden de ideas, se afirma - por último - que resulta necesario desarrollar otra visión global que atienda a un interés general de la región.-

ii) - Proyecto de Cooperación Aduanera “Unión Europea - Mercosur”

Memoria Final - Septiembre 2004 / Septiembre 2007

- PADUEM - ²⁸

Las conclusiones del citado proyecto, hacen referencia a los adelantos obtenidos con la implementación del mismo, así como también a las recomendaciones a tener en cuenta para el objetivo de avanzar en el perfeccionamiento de la Unión Aduanera del MERCOSUR.

En este sentido, se mencionan adelantos en el ámbito del Área de Apoyo informático a las Acciones del Proyecto, a partir de haber conseguido elaborar los sistemas de aplicación que permiten adoptar un Documento Único Aduanero del MERCOSUR (DUAMe), el cual podrá ser utilizado en todas las operaciones y regímenes aduaneros, y que resulta compatible con los sistemas de gestión aduanera informatizada en cada Estado Parte.

Por su parte, se estima que la aplicación uniforme del Arancel Externo Común es el requisito indispensable para conseguir un grado aceptable de unión aduanera, para lo cual, el Proyecto elabora una propuesta de Arancel Integrado Mercosur (ARIM) que dispone de un subsistema central que deberá ser gestionado por un órgano comunitario y con los subsistemas nacionales que permitan la incorporación del ARIM en los sistemas nacionales de gestión aduanera para su aplicación.

Se indica que tanto el sistema DUAMe como el sistema ARIM están diseñados para permitir su compatibilidad con los sistemas comunitarios SINTIA de control del tránsito comunitario, y el INDIRA para el intercambio de información entre Estados Parte.

En el área del Control Aduanero se establecen procedimientos comunes de control aduanero previo, simultáneo y posterior al despacho aduanero, en base a criterios de gestión del riesgo que pueden ser asumidos directamente por los Estados Parte.

Los Seminarios de Control Integrado en Frontera, permitieron presentar en las fronteras operativas interiores del Mercosur, trabajos y soluciones en la materia específica del control aduanero.-

²⁸ Proyecto de Cooperación Aduanera “Unión Europea - Mercosur” - Memoria Final - Septiembre 2004 / Septiembre 2007 - PADUEM - Montevideo - R.O.del Uruguay - 21 de Junio de 2007.-

Este informe recomienda a su vez, que los documentos y propuestas de normas salidos de los trabajos realizados puestos a disposición del MERCOSUR, sean incorporados a las tareas legislativas de los órganos competentes del Mercosur para convertirse en Normas Mercosur que, a su vez, sean asumidos por los Estados Parte en su legislación nacional.

5. b) El Intercambio Comercial de la Rca. Argentina – intra y extra bloque:

“Con la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1.991 nació oficialmente el Mercado Común del Sur. El MERCOSUR fue el paso lógico y necesario que asumieron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para, consolidado su retorno a la democracia, conformar una zona de libre comercio y una unión aduanera. Sumaron así un mercado de 210 millones de habitantes con historia, cultura y tradiciones comunes, el cuarto actor económico mundial tras EE.UU, la Unión Europea y Japón.”²⁹

Datos estadísticos dan cuenta de la potencialidad y el futuro del bloque regional, en especial en cuanto al incremento en el intercambio de mercaderías entre los principales socios, considerando a su vez, las características de las mismas y el mercado intraindustrial existente a partir de la política automotriz instaurada.

i) Registros de Importaciones y Exportaciones de la Rca. Argentina – Fuente ADUANA ARGENTINA – Julio 2010.

EXPORTACIONES:

Ranking de Exportaciones desde la República Argentina a los principales países importadores, y sus porcentajes en función del valor de las mercancías exportadas (mes de julio 2010).

País de Destino	-	Julio 2010	-	FOB (en millones u\$s)
BRASIL		22,09 %		1.202,64
CHINA		9,97 %		542,72
CHILE		5,91 %		321,78
EE UU		4,71 %		256,25
INDIA		3,58 %		194,92

²⁹ Unión Europea-Mercosur – Una Asociación para el futuro – Comisión Europea – Mayo de 2.002 – Montevideo – Uruguay.-

Ranking de Exportaciones de la República Argentina a los principales países importadores, y sus porcentajes de acuerdo a su valor, detallando el tipo de mercadería exportada conforme a su posición arancelaria (mes de julio 2010).

Mercadería	-	Julio 2010	-	FOB (en millones u\$s)
2304 - Pellets de soja		12,48 %		679,30
1201- Porotos de soja		10,67 %		580,77
1507- Aceite de soja		7,36 %		400,54
8703 – Automotores		6,48 %		352,63
1005 – Maíz		5,85 %		318,24
8704 – Camiones y Camionetas		4,16 %		226,37
2709 – Petróleo Crudo		3,37 %		183,72
7108 – Oro en bruto		3,03 %		165,11
2710 – Gasoil – Naftas		1,86 %		101,34
8708 - Partes de Automotores		1,77 %		96,40

Ranking de Exportaciones de la Rca. Argentina a los principales países importadores, desagregado país por país, de mayor a menor, indicando sus porcentajes de acuerdo a su valor, y detallando el tipo de mercadería exportada conforme a su posición arancelaria (mes de julio 2010).

EXPORTACIONES A BRASIL

Mercadería	-	Julio 2010	-	FOB (en millones de u\$s)
8703 – Automotores		27,91 %		335,70
8704 – Camiones y Camionetas		10,30 %		123,80
8708 - Partes de Automotores		5,65 %		67,96
2710 – Gas-Oil, Naftas		4,78 %		57,54
1001 – Trigo		4,39 %		52,79

EXPORTACIONES A CHINA

Mercadería	-	Julio 2010	-	FOB (en millones de u\$s)
1201– Porotos de Soja		79,34 %		430,57
709– Petróleo Crudo		13,57 %		73,64
4104- Cueros y Pieles Curtidos		1,73 %		9,41
0207– Carne de Aves		1,02 %		5,51
0303– Pescado Cong. sin procesar		0,34 %		1,83

EXPORTACIONES A CHILE

Mercadería	-	Julio 2010	- FOB (en millones de u\$s)
2709- Petr3leo Crudo		23,61 %	75,96
2711- Gas Natural y Propano		6,97 %	22,44
2309- Prep. Alim. de animales		4,55 %	14,64
1517- Aceites Mezcla		3,00 %	9,65
1005- Maíz		2,98 %	9,59

EXPORTACIONES A EE UU

Mercadería	-	Julio 2010	- FOB (en millones de u\$s)
2709- Petr3leo Crudo		13,32 %	34,13
2711- Gas Natural y Propano		6,97 %	22,44
2309- Prep. Alim. de animales		4,55 %	14,64
1517- Aceites Mezcla		3,00 %	9,65
1005- Maíz		2,98 %	9,59

EXPORTACIONES A INDIA

Mercadería	-	Julio 2010	- FOB (en millones de u\$s)
1507- Aceite de Soja		91,97 %	179,28
1512- Aceites de Girasol		3,18 %	6,20
8414- Compresores para eq. de fr3o		0,84 %	1,63
7202- Ferroleaciones		0,54 %	1,06
4107- Cueros curtidos		0,45 %	0,87

IMPORTACIONES:

Ranking de Importaciones hacia la Rep3blica Argentina desde los principales pa3ses de d3nde provienen las exportaciones, y sus porcentajes en funci3n del valor de las mercanc3as exportadas (mes de julio 2010).

Pa3s de Origen	-	Julio 2010	- CIF (en millones u\$s)
BRASIL		27,36 %	1.304,91
CHINA		14,41 %	687,42
EEUU		10,15 %	484,22
CEE (indet.)		4,81 %	229,21
ALEMANIA		4,54 %	216,74

Ranking de Importaciones a la Rca. Argentina desde los principales países desde dónde provienen las exportaciones, desagregado país por país, de mayor a menor, indicando sus porcentajes de acuerdo a su valor, y detallando el tipo de mercadería importada conforme a su posición arancelaria (mes de julio 2010).

IMPORTACIONES DE BRASIL

Mercadería	-	Julio 2010	-	CIF (en millones de u\$s)
8703 – Automotores		16,86 %		220,07
8704 – Camiones y Camionetas		6,30 %		82,20
8708 - Partes de Automotores		6,19 %		80,73
2601 – Minerales de Hierro		5,02 %		65,48
7207 – Prod. Interm. Hierro o Acero		2,94 %		38,39

IMPORTACIONES DE CHINA

Mercadería	-	Julio 2010	-	CIF (en millones de u\$s)
8471 – Computadoras		13,80 %		94,88
8517 – Celulares		11,50 %		79,06
2931 – Agroquímicos		2,92 %		20,10
8528 – Proy. y ap. TV		2,88 %		19,79
8711 – Motocicletas		2,80 %		19,27

IMPORTACIONES DE EEUU

Mercadería	-	Julio 2010	-	CIF (en millones de u\$s)
2710 – Gas Oil, Naftas		6,55 %		31,73
8411– Turborreactores,...		5,98 %		28,97
2701 – Carbón, briquetas, com. sol.		3,12 %		15,11
3808 – Insecticidas		3,03 %		14,65
9504 – Artículos p/ juego de soc.		2,72 %		13,19

IMPORTACIONES DE CEE (Indeterminado)

Mercadería	-	Julio 2010	-	CIF (en millones de u\$s)
2710 – Gas Oil, Naftas		87,58 %		200,73
8708– Partes de Automotores		3,86 %		8,84
8517 – Celulares		1,05 %		2,42
8409– Partes de Motores de pistón		0,62 %		1,43

IMPORTACIONES DE ALEMANIA

Mercadería	Julio 2010	CIF (en millones de u\$s)
8703– Automotores	19,99 %	43,33
3002– Vacunas y sueros	5,73 %	12,42
8708– Medicamentos vtas. x menor	4,52 %	9,80
8430– Maquinas de explanar	3,71 %	8,04
8411– Turborreactores	2,09 %	4,53

ii) Análisis del intercambio al interno del bloque

EL análisis de las cifras, nos otorga una lectura favorable al observar la importancia del intercambio comercial intra-bloque, en el flujo del comercio internacional de mercaderías de nuestro país, con marcada preferencia entre los dos socios mayoritarios del bloque MERCOSUR - Argentina y Brasil, observando a su vez que el detalle del intercambio nos aporta interesantes datos en orden al tipo de relación que se genera al interno del MERCOSUR, y la importancia que dentro de éste ámbito genera en las economías de los socios mayoritarios.

Así, observando el intercambio de los principales socios Mercosureños, tenemos que:

El principal país de destino de las exportaciones de la Rca. Argentina, es el socio comercial mas importante en el bloque, hacia el cual direcciona, acorde los datos relevados – mes de Julio 2010 - el 22,09 % de sus exportaciones, por un total de u\$s1.202,64 millones – FOB -, siendo que a su vez las mercaderías para su importación a la Rca. Argentina, proceden - acorde a los datos relevados – mes de Julio de 2010 – en una amplia mayoría desde la Rca. Federativa del Brasil, representando ello un total del 27,36 % de las importaciones registradas, por un valor CIF total de u\$s1.304,91 millones – FOB.-

En segundo lugar, en un porcentaje menor a la mitad del flujo existente con el intercambio intrabloque, la Rca. Argentina registra el 9,97 % de sus exportaciones a la Rca. de China, siendo que en lo que respecta a sus importaciones, si bien este porcentaje crece al 14,41 %, apenas sobrepasa en pocos dígitos a la mitad del porcentaje que mide las importaciones desde su principal socio comercial.

Analizados los referidos datos estadísticos, en función del siguiente país en orden de importancia respecto al intercambio comercial, y habiendo observado solamente como referencia los valores FOB en exportación y CIF en importación, resulta relevante considerar las

características del intercambio comercial registrado, en especial tomando en consideración el tipo y la posición arancelaria de la mercadería importada y exportada, lo cual nos dará una breve reseña – a su vez - de las características de la relación comercial que se persigue.

En este sentido, observamos que el comercio regional intra-bloque reflejado en los intercambios efectuados por los socios mayoritarios, se caracteriza por el flujo de mercadería que Argentina exporta a Brasil prioritariamente, clasificada en las posiciones arancelarias 8703; 8704; y 8708, “Automotores”; “Camiones y Camionetas”; y “Partes de Automotores”, contabilizando en el mes de Julio de 2010, un total de u\$s 527,19 millones - FOB.

En el mismo sentido, pero en el inverso flujo comercial, importaciones desde la Rca. del Brasil, el principal flujo de intercambio comercial se ubica en las mismas posiciones arancelarias 8703; 8704; y 8708, “Automotores”; “Camiones y Camionetas”; y “Partes de Automotores”, por un total de u\$s 383,00 millones CIF.

“Particular importancia reviste el sector automotriz, dado que representa una parte fundamental de los intercambios entre los principales socios del bloque. Argentina y Brasil alcanzaron, en marzo de 2000, uno de los acuerdos más relevantes para la marcha de la integración subregional, al suscribir las pautas que regirán la política automotriz de ambos países en el período de transición al libre comercio que se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2005. Este acuerdo bilateral constituye el núcleo fundamental de lo que se ha denominado la política automotriz del MERCOSUR (PAM)...”³⁰

Diferente es la relación existente con el segundo socio comercial “China”, en orden de cantidades importadas/exportadas, hacia y desde la República Argentina, toda vez que las características de los términos del intercambio, distan mucho de resultar equitativas en función a las características de las mercaderías – materias primas – objeto de exportación; y las mercaderías – productos elaborados – objeto de importación.

Resulta elocuente el dato que el 79,34 % de nuestras exportaciones a nuestro segundo socio comercial, se encuentran registradas en la posición arancelaria 1201 – Porotos de Soja – (conf. datos mes de julio de 2010); siendo que la principal posición arancelaria de la mercadería

³⁰ Alberto CIMADAMORE: “Crisis e Instituciones hacia el MERCOSUR del siglo XXI” – pág. 233.-

importada a la República Argentina, resulta ser la 8471 – Computadoras – en un porcentaje de 13,80 %; seguida de la posición arancelaria 11,50 – Celulares – en un porcentaje de 11,50 %.

Lo expuesto da cuenta de lo exitoso de la aplicación del intercambio entre los principales socios comerciales del MERCOSUR – Argentina y Brasil -, a partir del Régimen Automotriz del MERCOSUR, implementado en el presente contexto integracionista, y la importancia que ello representa en las economías y el flujo de comercio al interno del bloque, siendo modelo a seguir, para el desarrollo de economías sectoriales en la región, priorizando su grado de avance independientemente de los altibajos que pudieran observarse en el proceso de integración.

A idéntica conclusión arribamos al observar el intercambio con los restantes socios comerciales extra-bloque, los que si bien tienen una gran importancia en cuanto a cifras y montos de las operaciones objeto de destinaciones de exportación, huelga afirmar que hacia los destinos exportables de China e India (principales destinos de las exportaciones argentinas), las principales posiciones arancelarias de las mercancías exportables, se caracterizan por su condición de materia prima de origen agropecuario, sin valor agregado alguno, relegando a las restantes posiciones, a cifras ínfimas en términos porcentuales de cantidad y de valor.

Calificada opinión resalta esta posición, en cuanto *“Personalmente, creo que una estrategia de fuerte especialización productiva de bienes de bajo valor agregado no es sustentable en términos de equilibrio del sector externo. Aunque no fuera más que un hecho transitorio, no cumple con el requisito básico de generación mínima de empleo. Por su tamaño, nuestra sociedad requiere de una estructura productiva compleja de bienes y servicios de valor agregado con especializaciones intra-sectoriales y con capacidad dinámica de adaptación a los cambios en los mercados mundiales...”*; *“De esta manera, no son administrados apenas los flujos comerciales actuales, sino también son dirigidas las inversiones, la incorporación tecnológica y el desarrollo de nuevos sectores productivos, haciendo que los impactos sobre los países (de los cambios en los precios relativos) sean equilibrados y equitativos”*.³¹

³¹ Roberto LAVAGNA: **Revista Brasileira de Comercio Exterior. FUNCEX** (Fundação Centro de Estudos do Comercio Exterior). Citado por Miguel CUERVO, **“Ahora la reformulación del MERCOSUR... AL 2006”**.

5. c) Definición Política del Proceso:

i) Posiciones de los principales socios del bloque – BRASIL - ARGENTINA

Una pregunta interesante se plantea una fuerte corriente de opinión, considerando que antes de decidir qué hacer con las instituciones del Mercosur, se debe definir una concepción estratégica conjunta del proyecto.

En este sentido se afirma que procede analizar si el Mercado Común del Sur, es un mero **proceso de cooperación económica**, y en su caso hay que trabajar en el perfeccionamiento de las instancias administrativas (por ej. manejo de la información; asistencia técnica; y vinculación con las estructuras de administraciones internas) y de aplicación de los Estados parte (internalización de la normativa); o si por el contrario, se trata de un **proceso de unión económica e integración política**, para lo cual hay que trabajar en la estructura orgánica funcional, con una reforma cualitativa que profundice la institucionalización.³²

Así se indica que, el Mercosur, es más importante por su rol político que comercial, y en el largo plazo, lo que más interesa es que haya seguridad jurídica; necesaria tanto para afianzar los proyectos comunes a los Estados Parte, como para el relacionamiento externo del bloque.

En materia de avance institucional, los Estados pueden considerar distintas alternativas de organización:

- a) conservar la potestad de crear normas ejerciendo el control sobre los órganos por medio de sus representantes oficiales en ellos;
- b) transferir competencias a órganos totalmente independientes dirigiéndose entonces a formas más avanzadas de compromiso, si no se tienen restricciones constitucionales que se lo impidan;
- c) buscar posiciones intermedias entre lo intergubernamental y lo supranacional, incluyendo en los tratados reglas que autoricen que las decisiones de los representantes oficiales no sean tomadas por unanimidad sino por mayoría de votos.

La institucionalización es la manifestación jurídica de la voluntad política de integrarse. Es dar forma jurídica a la decisión política de avanzar en un proceso irreversible de integración.

³² Raúl, BERNAL MEZA: “Sistema Mundial y Mercosur” - op. cit. pág. 263

Sin embargo, también se considera que la institucionalización de la cooperación regional no necesariamente conduce a una mayor eficiencia gubernamental, ya que lo que en realidad podría suceder es la sustitución de una burocracia doméstica por una internacional.³³

Diferentes son las posiciones que caracterizan a las políticas seguidas por los Estados Parte, en especial por los “socios mayores”, Brasil y Argentina, en torno a la definición política del bloque.

La posición preponderante en la República de Brasil, sostiene que para construir órganos supranacionales es preciso abordar la cuestión de la representatividad de los miembros de dicho órgano, con relación a la representatividad con las poblaciones de los Estados, área en la cual aventaja con notoria superioridad al resto de sus socios.

El actual sistema de adopción de decisiones “por consenso”, fortalece el carácter intergubernamental del bloque, y refuerza las dificultades para generar órganos supranacionales, ya que los acuerdos negociados bajo estas características se hacen desde posiciones de poder diferentes.

El Institucionalismo intergubernamental se caracteriza por contar con los Gobiernos como los actores protagónicos y excluyentes; generándose procesos de toma de decisión por consenso y negociación; y consecuentemente avances cautelosos en la materia.

El Institucionalismo supranacional, otorga mayor dinámica instalada por instancias adicionales, a partir de la participación de grupos de interés, que puede llegar a adoptar una burocracia propia; requiriendo la asignación de recursos propios para su funcionamiento; con la consecuente toma de decisión por votación.

La posición brasilera dominante (L.O. Baptista) es burocrática-gubernamental, y considera que el Mercosur tiene instituciones y una institucionalidad que derivan de la opción que los Estados-Parte eligieron para el diseño del mercado común: la cual se caracteriza por un sistema de cooperación entre Estados, por lo cual es lógico que el órgano superior fuese el Consejo Mercado Común.

³³ Raúl BERNAL MEZA: “Sistema Mundial y Mercosur” - op. cit. pág. 267

Así, se afirma que, no habiendo relación funcional directa entre los órganos del Mercosur y el público, no hay- en la práctica- ninguna materia a ella relacionada que pueda ser objeto de litigio en el plano internacional, excepto las divergencias entre los Estados-Parte, que son los únicos titulares del diálogo y del proceso de solución de controversias. Consolidando en consecuencia esta interpretación, la idea respecto a que los únicos mecanismos institucionales son de naturaleza diplomática y económica y están insertos en un sistema de cooperación interestatal.-

Acorde a lo enseñado por el Profesor Raúl Bernal Meza, en su libro “El Mercosur como subsistema regional”, existen dos visiones sobre el Mercosur, una pragmática que predomina en Brasil, y otra más idealista con predominio en la Argentina⁴. Así se indica desde la posición brasilera, que el Mercosur tiene la institucionalidad que corresponde al esquema de integración adoptado por los Estados Partes, basado en la línea intergubernamental que considera al proceso de integración prioritariamente como un sistema de cooperación entre Estados, razón por la cual, el órgano superior es el Consejo Mercado Común, y descartando - a priori - todo tipo de relación entre los órganos Mercosur y el ciudadano común, considerando que los litigios o controversias que podrían llegar a suscitarse en el presente esquema de integración, se encontrarán en las divergencias entre los Estados-Parte, titulares del dialogo y del proceso de solución de controversias.³⁴

Otros países como Uruguay, Paraguay (Estados Partes), y países asociados como Chile y Bolivia, ven en las instancias supranacionales un mecanismo de protección frente a medidas o políticas unilaterales por parte de países con mayor peso económico o político.

La Rca. Argentina, persigue predominantemente la opinión respecto a que un avance significativo principalmente en esquemas relacionados a la aplicación del derecho comunitario, requiere necesariamente de instituciones de carácter supranacional. Otra posición contempla como opción alternativa la coexistencia de instituciones intergubernamentales y comunitarias.

No obstante lo precedentemente expuesto, opiniones doctrinarias reconocen en la práctica el imperio de la posición brasilera dominante, en el sentido que se entiende que “En el caso del Mercosur... no existe el objetivo -al menos en el estadio actual de los respectivos procesos ni en un horizonte previsible- de que las partes se integren en una nueva soberanía o unidad autónoma de poder dentro del sistema internacional. El ámbito común coexiste, por lo

³⁴ Raul BERNAL MEZA: “Sistema Mundial y Mercosur” - op. cit. pág. 275.-

tanto, con los diferentes ámbitos nacionales, para el logro de objetivos que son compartidos.”, no obstante se resalta la importancia de la característica de permanente del proceso de integración, al expresarse que “...a diferencia de lo que sería una asociación circunstancial en pos de un objetivo común pero eventualmente transitorio, la esencia del fenómeno consiste en su permanencia, en su vocación a ser una alianza irreversible.”³⁵

Así lo considera mayoritariamente la doctrina, a cuya posición conceptual adherimos, en el sentido que, *“De este modo se consolidó un proceso de integración que avanza dialécticamente hacia la armonización de algunas políticas centrales para la conformación de un mercado común y representa un éxito notable en la liberalización del comercio en el marco de la integración latinoamericana.”*; éxito que si bien se encuentra sujeto a los movimientos y flujos propios del proceso integracionista, tal como oportunamente se afirmara, *“...se puede observar también en el impresionante aumento de los flujos de comercio intra-subregionales, que crecieron a un promedio del 26,2 % entre 1991 y 1997. Estos porcentajes resultan más significativos cuando se tiene en cuenta que durante el mismo período las exportaciones extra-subregionales registraron una expansión relativamente modesta del 7,4 % anual en promedio, menores incluso al porcentaje verificado en las exportaciones mundiales. Así, los flujos intrazonales más que duplicaron su participación en las exportaciones totales de la subregión, pasando del 11,1 % en 1.991 al 24,8 % en 1.997 (INTAL 1999:11).”*³⁶

5. d) EL Derecho del MERCOSUR, y la seguridad jurídica:

Resulta mayoritaria la opinión de la doctrina en cuanto a considerar al MERCOSUR - en el presente estadio - como un área de libre comercio con características de unión aduanera imperfecta, entendida la misma en una etapa de transición en el camino que va desde una zona de libre comercio a un mercado común. No obstante ello, y la calificación de etapa intermedia atribuida a una Unión Aduanera, se comparte la opinión respecto a que la tesis, de las “cinco fases” sucesivas en la integración (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetaria y unión política) no tiene mayor asidero al contrastarla con la realidad que presentan los principales esquemas regionales. Así, el NAFTA/TLCAN y el propio MERCOSUR, incluyen, en el caso del primero de ellos, aspectos muy importantes de mercado común, tales como servicios e inversiones, sin haberse ni tan sólo planteado el “paso” por la fase precedente de unión aduanera; y el segundo, el MERCOSUR, incursiona en temas propios de la unión

³⁵ Felix PEÑA: **“Precisiones en torno al debate sobre la Unión Aduanera en el Mercosur”** - Felix Peña - Artículos y Notas de Prensa - 3 de Agosto de 2006.-

³⁶ Alberto CIMADAMORE: **“Crisis e Instituciones: hacia el MERCOSUR del Siglo XXI”** , pág. 234.-

política, tales como la cláusula democrática; la cooperación educativa, judicial y policial, sin haber avanzado prácticamente nada en materia de mercado común.³⁷

Tampoco el proceso europeo se ajusta a aquella sucesión de fases -al decir del catedrático citado-, dado que muchos aspectos relativos al mercado común se plantearon en el momento fundacional y no en un momento ulterior. De igual manera resalta por último que la ASEAN demuestra que se puede invertir el proceso y comenzarse con la política para acabar en el comercio de bienes.

Sea cual fuera el esquema de integración proyectado y sus particulares aristas con relación a los diferentes modelos, todo esquema de integración requiere necesariamente de una línea jurídica rectora que indique claramente tanto a los Estados Parte como a los particulares, cuál será el derecho aplicable y el sistema jurídico al que se encontrarán sometidos, así como las posibilidades de acceso a la jurisdicción, la debida interpretación de la normativa vigente, y por último las proyecciones en cuanto a su efectiva aplicación.

Las primeras discusiones que se presentan surgen en torno a la real existencia del derecho del MERCOSUR, y su reconocimiento en tal carácter, o sea un derecho especial, frente a lo cual algunas voces a partir de su reconocimiento consideran que no es posible negar la existencia del referido ordenamiento jurídico especial del proceso de integración, ni tampoco es posible negar que de este emana un ordenamiento jurídico común³⁸. Sin embargo otras opiniones se alzan críticamente hacia la consideración de un derecho comunitario, en tanto y en cuanto no sean superadas las asimetrías constitucionales existentes en los distintos Estados Partes³⁹, habiéndose considerado en este sentido, que *"...se llama Derecho Comunitario a lo que todavía no lo es, indicando que ello no invalida el aprovechamiento de la experiencia ajena (en relación al Derecho Comunitario Europeo) ni los enormes esfuerzos que se han hecho para la construcción de un futuro comunitario..."*⁴⁰

³⁷ Ramón TORRENT, - Curso **"Instrumentos Jurídicos de las Relaciones Económicas Internacionales y la Integración Regional"** - Fundación CEDDET - Universidad de Barcelona.

³⁸ Roberto R. DIAZ LABRANO: - **"Mercosur: integración y derecho"**. Edic. Ciudad Argentina, Bs.As. 1998, capítulo 57. pág. 525.

³⁹ Jorge FONTOURA: **"Asimetrías Constitucionales en el MERCOSUR"**, en Revista de Derecho Internacional y del Mercosur", año 8 - Nro. 5, Edit. La Ley, Buenos Aires, 2004 pág. 48.

⁴⁰ R. LORENZETTI: **"Sistema Jurídico del Mercosur"**, La Ley 1998-E, pág. 1258.-

A partir de esta primera discusión en torno a la existencia de un ordenamiento jurídico especial de integración o derecho comunitario - y las citadas asimetrías constitucionales-, se derivan los interrogantes relacionados al sistema jurídico en estudio, girando ello en torno a los esquemas de internalización o transposición normativa en la estructura jurídica de los Estados Partes, y el respectivo orden de prelación (aspecto constitucional) otorgado internamente por cada una de las respectivas legislaciones nacionales de los miembros integrantes del proceso de integración.

i) La importancia del Derecho en un proceso de integración:

Es importante resaltar que, en nuestra opinión, la seguridad jurídica en un esquema de integración no resulta un tema secundario o menor, muy por el contrario, se considera que el mayor o menor avance en intercambios comerciales o proyectos de inversiones de cierta envergadura, requieren necesariamente de una seguridad y confianza que debería otorgar este ordenamiento jurídico especial. Podemos discutir si un proceso de integración es prioritariamente económico; político; cultural; social; o de infraestructura energética; o si en su caso comprende un poco de todos y cada uno de los aspectos (posición que en última instancia se estima más acorde), pero en todos y cada uno de los casos, con independencia de su grado de integración, la credibilidad y seguridad que otorgará desarrollo al proceso integracionista de que se trate, siempre estará basada en la mayor o menor importancia que se le otorgue a los instrumentos jurídicos y a la eficacia del derecho aplicable.

La integración regional no nace en el vacío. Está condicionada por una diversidad de factores, entre los que considera importante la geografía y facilidad de comunicaciones; la población; el tamaño de la economía y la renta per capita; la congruencia política; y un pasado u origen común o un sentido de comunidad. A estas precondiciones deben añadirse dos que parecen de gran importancia, *“...la primera es jurídico-política. La experiencia demuestra que son muy importantes la credibilidad y la eficacia del derecho que fundamenta la integración, sobre todo cuando el proceso de IER se articula a través de la producción de reglas jurídicas. Los procesos de IER no pueden quedar garantizados sólo por medio de instrumentos institucionales regionales. Sobre todo en Europa, la experiencia ha demostrado que la fortaleza del proceso es resultado de una actitud general de respeto del derecho por parte de los Estados miembros. Así, esta actitud acaba siendo una precondición para la integración extremadamente importante.”*⁴¹.

⁴¹ Ramón TORRENT: “Una aproximación a la anatomía del Mercosur real”, Cátedra Internacional OMC/Integración Regional (Universidad de Barcelona). Coordinador del Observatorio de las relaciones UE-América Latina (OBREAL).

Se ha considerado jurisprudencialmente que *“El derecho de la integración, cómo tal, no puede existir si no se acepta el principio de su primacía sobre los derechos nacionales o internos de los Países Miembros... En los asuntos cuya regulación corresponde al derecho comunitario, según las normas fundamentales o básicas del ordenamiento integracionista, se produce automáticamente un desplazamiento de la competencia, la que pasa del legislador nacional al comunitario. La Comunidad organizada invade u ocupa, por así decirlo, el terreno legislativo nacional, por razón de la materia, desplazando de este modo el derecho interno. El legislador nacional queda así habilitado para modificar, sustituir o derogar el derecho común vigente en su territorio, así sea con el pretexto de reproducirlo o de reglamentarlo, y el juez nacional, a cuyo cargo está la aplicación de las leyes comunitarias, tiene la obligación de garantizar la plena eficacia de la norma común... El derecho de la integración no deroga leyes nacionales, las que están en el ordenamiento interno: tan solo hace inaplicables las que le resulten contrarias. Ello no obsta por supuesto, para que dentro del ordenamiento interno se considere inconstitucional o inexecutable toda norma que sea incompatible con el derecho común...”* [TJCA, sentencia de 21 de agosto de 2002, proceso 34-AI-2001, Secretaría General/Ecuador, GOAC Nro. 839, 25/09/02 (recordando la sentencia dictada en el proceso 2-IP-90)].”⁴²

ii) La normativa MERCOSUR:

Con independencia de la discusión doctrinaria previamente referenciada en tanto a la calidad a otorgar a la normativa emanada de los Estados Partes y los órganos del MERCOSUR, pasaremos a un breve análisis de la misma a partir de la clasificación de derecho originario o derivado, usualmente de práctica en el derecho de integración.

El art. 41 del Protocolo de Ouro Preto enumera las fuentes jurídicas del Mercosur, considerando las mismas al Tratado de Asunción; los acuerdos celebrados en el marco del Tratado; las decisiones del Consejo Mercado Común; las resoluciones del Grupo Mercado Común; y las directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur.

El art. 34 del Protocolo de Olivos, establece el Derecho aplicable, indicando que los Tribunales Arbitrales Ad-Hoc y el Tribunal Permanente de Revisión decidirán la controversia en

⁴² **Opinión Consultiva Nro. 01/2007. Tribunal Permanente de Revisión - MERCOSUR - Asunción, Rca. del Paraguay, 3 de abril de 2007, pág. 5.**

base al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto, a los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, a las Decisiones del Consejo del Mercado Común, a las Resoluciones del Grupo Mercado Común y a las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR así como a los principios y disposiciones de Derecho Internacional aplicables en la materia.

iii) Derecho Originario y Derivado del Mercosur:

Se considera como Derecho Originario del Mercosur al contenido en el Tratado de Asunción (26 de marzo de 1991); Protocolo de Brasilia (17 de diciembre 1991 - derogado); Protocolo de Ouro Preto (17 de diciembre de 1994); y Protocolo de Olivos (18 de febrero de 2.002), estimando correspondería también a su vez encuadrar como derecho originario a todos aquellos instrumentos - protocolos adicionales - que para su entrada en vigencia, requieren de ratificación parlamentaria por los Estados, sin perjuicio de discutirse seriamente esta posición, al no encontrarse suficientemente claro en la materia de fondo tratada en diferentes protocolos adicionales, si procede considerar a la misma derecho originario o derecho derivado no obstante la técnica legislativa adoptada.

El derecho originario otorga al proceso la seguridad necesaria a efectos de proporcionar la continuidad y desarrollo del mismo, en el marco de los principios, bases y lineamientos jurídicos delineados por los Estados Partes. El derecho derivado otorgará la suficiente flexibilidad para manejar adecuadamente la capacidad de adaptación del proceso de integración, en función de su propio desarrollo dinámico. La adecuada combinación de ambos, debería de proporcionar los instrumentos jurídicos óptimos para el tipo de proceso de integración de que se trate.

El Derecho Derivado, es de carácter instrumental, necesario para tornar operativo el proceso de integración o para armonizar jurídicamente la legislación de los Estados Parte. Este derecho, dado su carácter de derivado (del derecho originario - ratificado por los Edos. Parte), a los efectos de su entrada en vigencia, no requiere de ratificación parlamentaria por los Estados Parte.

La ausencia de características claras del Derecho Originario y del Derecho Derivado en un proceso de integración, dista de ser una mera discusión dogmática-jurídica, para resultar en

el futuro un problema de serias consecuencias frente al necesario equilibrio entre seguridad y flexibilidad requerido a las normas jurídicas.

En este sentido, diversas críticas han sido vertidas en cuanto a la escasa claridad brindada por el Derecho del Mercosur dada la confusión generada al tratarse en casos como derecho primario (fundamentos de la integración) cuestiones que son, casi por definición, sujetas a cambio y adaptación, como por ejemplo disposiciones aduaneras (Código aduanero) o de transporte de mercaderías peligrosas.⁴³

Tampoco contribuye al desconcierto jurídico, la reiterada proliferación de derecho derivado, cuando existe un sinnúmero de normativa que a la fecha no ha entrado en vigor. Distintos estudios consideran que sólo ha sido internalizada un escaso porcentaje de la normativa comunitaria promulgada. Ello gravita aún más, cuando se analiza el porcentaje desde la óptica del número de normativa que requiere necesariamente internalización, dado que una gran parte de la normativa hoy vigente, se trata de normas o reglamentos de orden interno, que no requieren precisamente de la actuación posterior de los Estados Parte. Por supuesto que tampoco se conoce el número de normativa MERCOSUR, que puede haber sido dejada de lado en los Estados Partes (Brasil y Uruguay), como consecuencia de una ley de derecho interno en contrario posterior.

La incorporación de la normativa derivada en los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes:

El artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto, prevé que las normas emanadas de los órganos de poder decisorio son obligatorias y establece que deben ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales -cuando sea necesario- mediante los procedimientos previstos en cada legislación.

Otro aspecto a considerar seriamente en torno a esta cuestión, es el relativo a la ausencia de un mecanismo de transposición normativa uniforme en el derecho del Mercosur, quedando librada la misma a través de los actos legislativos o administrativos de los Estados Parte, sin plazos obligatorios, ni posibilidades de su efectivización, alterando situaciones de

⁴³ Ramón TORRENT: “Una aproximación a la anatomía del Mercosur real”, Cátedra Internacional OMC/Integración Regional (Universidad de Barcelona). Coordinador del Observatorio de las relaciones UE-América Latina (OBREAL).
op. cit.

derecho de los particulares y los Estados Partes frente a la norma, no obstante considerar el sistema jurídico MERCOSUR, una pretendida entrada en vigencia simultánea.

El artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto, establece el procedimiento para garantizar la entrada en vigencia simultánea de la normativa Mercosur, al considerar que:

- I) Una vez aprobada la norma, los Estados Parte adoptaran las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicaran las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur;
- II) Cuando todos los Estados Partes hubieran informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado Parte;
- III) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Parte 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los tiempos del literal anterior. Con ese objetivo los Estados Parte, dentro del plazo mencionado, darán a publicidad el inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

Conforme a la opinión expresada por Roberto Bouzas⁴⁴, si bien los actos de la toma de decisiones del Mercosur - son obligatorias - cuando sea necesario su internalización, no gozan de los efectos de la aplicación inmediata, ni efectos directos. O sea, los Estados Partes, asumen el compromiso de internalizar la normativa mercosur, pero no necesariamente de aplicar la misma. En otras palabras, al decir del citado doctrinario estos actos pueden concebirse por lo tanto como actos legales “incompletos”, equivalentes a acuerdos internacionales firmados pero no ratificados.

En reciente Opinión Consultiva (OC/Ocs) Nro. 1/20007, dictada en Asunción en fecha 3 de abril de 2007, por el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), de acuerdo a lo establecido por el Protocolo de Olivos - Solución de Controversias en el Mercosur - art. 3ro., y su reglamento arts. 2do. y 4to., el voto mayoritario consideró la primacía del Derecho MERCOSUR sobre el derecho interno, siempre que haya sido incorporado a los respectivos ordenamientos jurídicos de los Estados Partes. “...*las normas del MERCOSUR internalizadas prevalecen sobre las normas del derecho interno de los Estados Partes*”. (árbitros José A. Moreno Ruffinelli; Joao Grandino Rodas; y Ricardo Olivera Garcia). En sentido contrario, normas de derecho

⁴⁴ Roberto BOUZAS - FANELLI, José María: “**MERCOSUR: Integración y Crecimiento**”. Colección Temas del Sur, Capítulo 6, Box 6.1.

interno prevalecen sobre las normas del Mercosur no internalizadas. El voto minoritario consideró que *“Las normas del Derecho del MERCOSUR deben tener prevalencia sobre cualquier norma de derecho interno de los Estados Partes aplicables al caso, incluyendo el derecho interno propiamente dicho y el derecho internacional público y privado de los Estados Partes, comprendiéndose aquellos derechos de orden público de los Estados Partes, de conformidad a los deslindes realizados al concepto de orden público, y a la necesaria interpretación restrictiva de los derechos de orden público consitucional de carácter absoluto, conforme lo impone un sistema de integración.”* (árbitros Wilfredo Fernandez y Nicolas Becerra).

Como sucede muy a menudo en estos temas “jurídico-constitucionales”, la discusión se plantea con aún mayor claridad en términos estrictamente políticos, referidos en este caso a la dinámica de la integración. En el caso del MERCOSUR, la aplicación efectiva de la nueva norma debe esperar hasta que el Estado más renuente haya cumplido con su obligación. En el caso del derecho comunitario europeo, sucede exactamente lo contrario: la nueva norma comienza a cobrar vida en el mundo real desde el momento en que el Estado más entusiasta la ha transpuesto.

Asimetrías Constitucionales: De conformidad a lo establecido por las diferentes Constituciones de los Estados Partes, a simple vista nos encontramos con diferenciados esquemas de prelación normativa en relación a la jerarquía de los tratados en los ordenamientos jurídicos de los países signatarios del Tratado de Asunción, pudiendo clasificarse a los mismos desde un mayor a menor grado como:⁴⁵

- a) En un primer grupo, la República Argentina y la República del Paraguay otorgan jerarquía constitucional a los tratados, admitiéndose expresamente un orden jurídico supralegal, en condiciones de reciprocidad e igualdad con respeto al orden

⁴⁵ (No se analiza en el presente la situación legal de la Rca. Bolivariana de Venezuela, toda vez que a la fecha se encuentra pendiente la aprobación de su ingreso por parte de los parlamentos de la Rca. Federativa del Brasil y la Rca. del Paraguay, así como también un proceso de reforma constitucional pendiente en la Rca. Bolivariana de Venezuela (referendum para el día 02.12.07), alzándose voces críticas hacia la mencionada reforma, tales como la del Senador Brasileiro José Sarney (ex Presidente de Brasil y artífice de los acuerdos pre-existentes al Mercosur), el cual en declaraciones a la prensa, considerara que “La reforma de Chávez va contra el Mercosur” El Congreso brasileño se convirtió en el principal escollo a la entrada de Venezuela al Mercosur. En una entrevista con PERFIL, el influyente senador José Sarney se manifestó en contra de la reelección indefinida que introduce la reforma constitucional del presidente Chávez. “La alternancia es el corazón de la democracia. Y en estas condiciones no es posible aprobar su ingreso”, dijo Sarney. Perfil. com. 09.11.07.-)

democrático y los derechos humanos (incisos 22 y 24 de la Constitución de la Nación Argentina - arts. 137, 145 y 147 de la Constitución Nacional del Paraguay).

- b) En segundo grupo se ubican la Rca. Federativa del Brasil y la Rca. Oriental del Uruguay, en cuyas constituciones no existe una explícita definición en torno a la jerarquía constitucional de los tratados, con una marcada prevalencia del derecho interno.

En torno a este aspecto, y relacionado a la falta de aplicabilidad del Derecho del Mercosur - frente a una norma interna en contrario posterior - por parte de un Estado Parte, procedería analizar el derecho de los demás Estados Partes de desconocer (en última instancia) el derecho del Mercosur, alegando la ausencia de cumplimiento en reciprocidad en la aplicación del derecho, exigencia establecida por el art. 2do. del Tratado de Asunción.

En este sentido se opina respecto a que *“El tema por lo tanto no se presenta como una cuestión de naturaleza meramente política, donde la voluntad del Poder Ejecutivo se expresa en la celebración del tratado y la del Poder Legislativo en su aprobación. Lo que se proyecta en el campo conceptual, es la imposibilidad de que la materia escape al control jurídico, con las implicaciones que le son pertinentes, como previsión y seguridad jurídicas, elementos indispensables e imprescindibles en el campo de las relaciones de negocios externas, precisamente en el marco de las inversiones.”*⁴⁶

La Corte Suprema de Justicia de la Rca. Argentina no deja dudas en cuanto a la primacía de los tratados sobre el derecho interno en contrario, contando con antecedentes anteriores aún a la reforma constitucional, pudiéndose citar entre ellos los fallos Ekmekdjian, Miguel Angel c/Sofovich, Gerardo y otros (1992); Fibraca Constructora c/Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (1993); Cafés La Virginia S.A. (1994). En autos Ekmekdjian c/Sofovich (L.L. 1992-C-540) la Corte modificó su criterio no solamente en cuanto a la jerarquía de los tratados en el orden interno sino también acerca de su directa operatividad. El voto de la mayoría no distinguió al respecto entre los tratados de derechos humanos y los demás tratados. La aplicación por los órganos internos del Estado -sostuvo- es obligatoria “siempre

⁴⁶ FONTOURA, Jorge. “Asimetrías Constitucionales en el MERCOSUR”, en Revista de Derecho Internacional y del Mercosur”, año 8 - Nro. 5, Edit. La Ley, Buenos Aires, 2004 .op. cit. pág. 47.-

que contengan descripciones lo suficientemente concreta de los supuestos de hecho que hagan posible su aplicación inmediata”.

Si bien en este aspecto el derecho y la jurisprudencia en la Rca. Argentina, y en la Rca. del Paraguay dejan perfectamente establecida la supremacía de los tratados internacionales por sobre el derecho interno, esto no se observa en la legislación y criterios jurisprudenciales de la Rca. Federativa del Brasil, ni de la Rca. Oriental del Uruguay, considerando ciertas voces que indican que *“la primacía del derecho de gentes sobre el derecho nacional del estado soberano es, aún hoy sólo una propuesta doctrinaria. No hay por consiguiente, en el Derecho Internacional positivo, norma alguna que determine tal primacía”*.⁴⁷

No obstante la mayoritaria opinión respecto a las limitaciones de índole constitucional, hay posiciones doctrinarias que consideran que aún cuando la Rca. Federativa del Brasil no es parte signataria de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, ha sido país signatario de la Convención de La Habana, cuyo artículo 10 - alcanzaría a comprometer en responsabilidad internacional, con lo cual se encontraría - al menos abierta - la posibilidad de exigir similares criterios de aplicación a los alcanzados en la Rca. Argentina, vía apelación a esta última normativa internacional.⁴⁸

Autorizada doctrina⁴⁹ considera que los argumentos a las supuestas limitaciones constitucionales a la supranacionalidad también encuentran su límite en los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio - OMC-, dónde tanto la Rca. Federativa del Brasil como la Rca. Oriental del Uruguay otorgan facultades a un organismo internacional a los efectos de la producción de derecho internacional secundario o derivado. La OMC prevé un mecanismo de producción de derecho internacional secundario que funciona sin requerir procedimiento nacional alguno de ratificación (por ej. admisión de nuevos miembros; adopción de waivers). Tampoco se han oído voces ni planteos de inconstitucionalidad del derecho de la OMC por parte de los Estados de Brasil o Uruguay. Consecuentemente con ello, se estima que el llamado “impedimento constitucional”, y la necesidad de una reforma, puede responder más a

⁴⁷ Jorge FONTOURA: “Asimetrías Constitucionales en el MERCOSUR”, en Revista de Derecho Internacional y del Mercosur”, año 8 - Nro. 5, Edit. La Ley, Buenos Aires, 2004 - op. cit. pág. 43.-

⁴⁸ Discusión presentada en Taller Debate “El Derecho Mercosur en el ámbito nacional claves para su aplicación” - 11.10.2007 - ISEN - Bs.As.- Argentina.

⁴⁹ Ramón TORRENT: “Una aproximación a la anatomía del Mercosur real”, Cátedra Internacional OMC/Integración Regional (Universidad de Barcelona). Coordinador del Observatorio de las relaciones UE-América Latina (OBREAL). op. cit.

una falta de compromiso político en la materia o ausencia de decisión, más que a impedimentos de índole jurídico-constitucional que impidan que todos los Estados Miembros del MERCOSUR puedan aceptar que las decisiones de los órganos del MERCOSUR, creen nuevos derechos y obligaciones sin requerir la ratificación nacional o un proceso de internalización.

Cabe recordar que todos los Estados Miembros de MERCOSUR son también miembros de la OMC y no se plantean obstáculos legales - constitucionales que les impida aceptar el derecho “supranacional” de la OMC y las obligaciones que surgen del mismo.

En la citada Opinión Consultiva Nro. 1/2007, en su punto c) “PREVALENCIA DE LA NORMA DE DERECHO DE INTEGRACIÓN SOBRE LA LEY NACIONAL”, exposición del coordinador de la redacción Dr. Wilfrido Fernández de Brix, se expresó que “3. *El argumento principal debe ser este: el derecho de integración por su concepto, naturaleza y finalidad debe ser siempre prevalente sobre los derechos nacionales respectivos por su misma esencia. Caso contrario, se desnaturaliza el concepto, la naturaleza y sobre todo la finalidad no solo del Derecho de Integración, sino del proceso de integración en si mismo, o en palabras del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE) se pondría “en tela de juicio la base jurídica misma del Mercosur”. La anterioridad o posterioridad de la norma nacional deviene absolutamente irrelevante.*”

6.- Institucionalidad y Futuro potencial del bloque regional:

6.a) MERCOSUR Supranacional o Intergubernamental:

No cabe duda alguna que – hasta el momento - el sistema propuesto en el proceso de integración MERCOSUR se presenta netamente como un esquema intergubernamental, en contraposición a esquemas de supranacionalidad como el que ofrece, por ejemplo, el mercado común europeo. Existen voces que consideran que el mayor déficit del MERCOSUR se encuentra en la carencia de instituciones, y propugnan la creación de la misma con carácter de supranacional “Tribunales Supranacionales”, al estilo del sistema europeo, estimando que *“Será necesario que las condiciones estructurales se desarrollen avanzando hacia un sistema de solución de conflictos que remplace al actual modelo provisorio conforme se deja expresamente plasmado en el Protocolo de Olivos para la solución de controversias y que atienda a los objetivos (entre ellos, la interpretación jurídica uniforme) sin dejar de considerar la experiencia ganada hasta el momento”*⁵⁰. No obstante ello -se estima como alternativa prioritaria-, profundizar el esquema de integración, a partir de los instrumentos y estructura jurídica con la que el mismo cuenta, dotándolo de una mayor fortaleza jurídica a efectos de apuntalar la seguridad y credibilidad al proceso, lo cual no requeriría de la exigencia de mayores cambios, ni alteraría el carácter en principio intergubernamental que predomina en el proceso integracionista.

Diferentes opiniones giran en torno a la institucionalidad del MERCOSUR, así como al grado de heterodoxia de su Unión Aduanera. Así, se escuchan voces que consideran que *“El Mercosur es el proyecto de regionalización/integración más exitoso en América Latina y representa la primera unión aduanera del continente. Antes que un proyecto comercial y económico, es un proyecto político, tanto por los antecedentes que le dan inicio -su historia- como su proyección futura.”*⁵¹, otras voces también consideran que *“quince años han pasado desde que se lanzara la idea de un Mercado Común. El Tratado de Asunción fue convertido en un Programa de Liberalización de Comercio, con alcances muy parciales, y el Protocolo de Ouro Preto sólo atinó a convertir al MERCOSUR en una Unión Aduanera “imperfecta” o en una Zona de Libre Comercio “incompleta”, según se la analice”*.⁵²

⁵⁰ Adriana DREYZIN DE KLOR: Taller Debate “El Derecho Mercosur en el ámbito nacional claves para su aplicación” - 11.10.2007 - ISEN - Bs.As.- Argentina, pág. 37.

⁵¹ Raúl BERNAL MEZA: “Sistema Mundial y Mercosur”, Universidad Nac. del Centro de la Pcia de Bs.As. cit. pág. 259.

⁵² Miguel CUERVO: “Argentina y las opciones para la inserción en el escenario internacional. Posiciones frente al Mercosur y Aca. Latina”. 20.07.05

Se sostiene al respecto que el MERCOSUR es una entidad intergubernamental dotada de personería jurídica, carente de instancias supranacionales en la toma de decisiones, toda vez que la aplicación efectiva de la normativa MERCOSUR, requiere necesariamente de su previa internalización - acorde al orden jurídico de los Estados Partes -, sin lo cual, la misma no prevalece sobre las normas de derecho interno de los Estados Partes⁵³.

Acorde a lo enseñado por el Profesor Raúl Bernal Meza, en su libro "El Mercosur como subsistema regional", existen dos visiones sobre el Mercosur, una pragmática que predomina en Brasil, y otra más idealista con predominio en la Argentina⁵⁴. Así se indica desde la posición brasilera, que el Mercosur tiene la institucionalidad que corresponde al esquema de integración adoptado por los Estados Partes, basado en la línea intergubernamental que considera al proceso de integración prioritariamente como un sistema de cooperación entre Estados, razón por la cual, el órgano superior es el Consejo Mercado Común, y descartando - a priori - todo tipo de relación entre los órganos Mercosur y el ciudadano común, considerando que los litigios o controversias que podrían llegar a suscitarse en el presente esquema de integración, se encontrarán en las divergencias entre los Estados-Parte, titulares del dialogo y del proceso de solución de controversias.

Otros países como Uruguay, Paraguay (Estados Partes), y países asociados como Chile y Bolivia, ven en las instancias supranacionales un mecanismo de protección frente a medidas o políticas unilaterales por parte de países con mayor peso económico o político.

La Rca. Argentina, persigue predominantemente la opinión respecto a que un avance significativo principalmente en esquemas relacionados a la aplicación del derecho comunitario, requiere necesariamente de instituciones de carácter supranacional. Otra posición contempla como opción alternativa la coexistencia de instituciones intergubernamentales y comunitarias.

La realidad es que a los efectos de avanzar hacia una u otra posición, se exige una definición de orden político que establezca sin lugar a dudas el proceso de integración a desarrollar, y en su caso adecuar el sistema jurídico al diseño oportunamente elegido. Un proceso de integración regional, puede funcionar sin duda sobre la base de los instrumentos de diálogo y cooperación, y sin ningún derecho de la integración. *"Pero si se apoya en el derecho*

⁵³ OPERRTI BADÁN, "Perspectivas de la Institucionalidad del Mercosur", citado por BERNAL MEZA, Raúl. "Sistema Mundial y Mercosur", Universidad Nac. del Centro de la Pcia de Bs.As. pág. 263.

⁵⁴ Raúl BERNAL MEZA: "Sistema Mundial y MERCOSUR" - op. cit. pág. 275.

*o es regulada por él, entonces el derecho debe ser creíble y eficaz. Si no lo es, el proceso se convierte en un fracaso y puede ser sustituido con éxito por la simple integración de facto”.*⁵⁵

Esta es la opinión de quien fuera nuestro profesor al estudiar los Instrumentos Jurídicos de las Relaciones Económicas Internacionales y los Procesos de Integración Regional, en cuanto considerar que, *“Como en el caso de la amplitud y la profundidad, sugiero analizar la fortaleza de un proceso de integración regional examinando conjuntamente dos aspectos: la credibilidad y la eficacia del derecho de la integración y el grado de compromiso (definido en sentido amplio) de los Estados miembros. También aquí se debería considerar que ambos aspectos se multiplican uno a otro en vez de simplemente sumarse. Muchos ejemplos demuestran que el simple compromiso político no es suficiente para fortalecer un proceso de integración si no está acompañado de al menos cierta credibilidad por lo que se refiere al derecho de la integración. Sin embargo, los mecanismos jurídicos no pueden compensar la ausencia de compromiso político. La fortaleza del proceso tiende a ser 0 si uno de sus dos componentes (el jurídico o el político) es 0 (incluso si el otro es positivo). Esta consideración me parece sumamente pertinente al analizar los procesos de integración en América Latina.”*⁵⁶

Consecuentemente con ello, consideramos acorde la posición doctrinaria que sostiene que el MERCOSUR es una entidad intergubernamental dotada de personería jurídica, carente de instancias supranacionales en la toma de decisiones, posición la cual considera que la aplicación efectiva de la normativa MERCOSUR, requiere necesariamente de su previa internalización - acorde al orden jurídico de los Estados Partes -, sin lo cual, la misma no prevalece sobre las normas de derecho interno de los Estados Partes.

La misma normativa comunitaria da cuenta de la realidad imperante, signada por el escaso apego a la institucionalidad supranacional del bloque, considerándose al efecto en el dictado de la Decisión Nro. 56/2010 – Consejo Mercado Común, que la Unión Aduanera constituye uno de los pilares del proceso de integración regional y que es necesario establecer un cronograma para su consolidación definitiva, cronograma que se adopta en la citada Decisión, teniendo como objetivos la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común; el perfeccionamiento de la política comercial común, en el pleno establecimiento del libre

⁵⁵ Ramón TORRENT: **“Una aproximación a la anatomía del Mercosur real”**, Cátedra Internacional OMC/Integración Regional (Universidad de Barcelona). Coordinador del Observatorio de las Relaciones UE-América Latina (OBREAL).

⁵⁶ Ramón TORRENT: **“Una aproximación a la anatomía del Mercosur real”**, Cátedra Internacional OMC/Integración Regional (Universidad de Barcelona). Coordinador del Observatorio de las Relaciones UE-América Latina (OBREAL).

comercio intrazona, y en la promoción de la competencia en bases equitativas y equilibradas al interior del MERCOSUR.

El Artículo 64 de la aludida Decisión, establece que el proceso de consolidación de la Unión Aduanera deberá incorporar una revisión sobre el avance institucional del MERCOSUR, que contemple los ajustes requeridos, incluyendo el sistema de solución de controversias del MERCOSUR, con vistas a permitir que su estructura institucional acompañe la evolución del proceso.

Sin lugar a dudas la necesidad de contar con un amplio margen de acción en el diseño de las políticas al interno de los Estados parte, favorece la gobernabilidad de las elites dominantes en desmedro de las proyecciones institucionales, necesarias estas últimas tanto para la consolidación del bloque interregional, como para las proyecciones y/o acuerdos internacionales. No obstante lo expuesto - en nuestra opinión -, existen señales que auguran el continuo desarrollo del proceso de integración, a partir de la innegable permanencia del mismo, y los avances obtenidos durante su vigencia, caracterizado tanto por una marcha silenciosa y constante, como por el perfeccionamiento gradual y armónico de su normativa, evidenciando la superación de las crisis económico-políticas sufridas en la región, que dan cuenta del movimiento -"spill-over"- tanto político como técnico, manifestado en reiteradas oportunidades al interno del bloque.

El paralelismo precedentemente efectuado entre la UE y el proceso de integración regional en América del Sur, nos lleva a considerar que los tiempos no son tan severos para el MERCOSUR, si nos ubicamos en el actual contexto mundial, y más aún si consideramos el proceso de desarrollo de la Unión Aduanera en la UE, que contemplara exitosamente desde el año 1958 al año 1968 - diez años para la implementación de la Unión Aduanera; y que luego en el año 1988 implementara (casi treinta años después de sus orígenes) el Documento Único Aduanero; consolidando – por último (a treinta y cinco años del inicio del proyecto) en 1.993-, el funcionamiento el Mercado Único, culminando – a posteriori - un año después (o sea luego de 36 años de proceso), con la sanción al Código Aduanero Comunitario.

Adherimos a la línea de pensamiento que considera al MERCOSUR, como el proceso de integración más importante en la historia de la integración latinoamericana, el cual observado *“Desde una perspectiva que contemple las grandes líneas rectoras que han marcado el proceso de ampliación del mercado subregional, podría afirmarse que, a juzgar por*

los resultados alcanzados en la historia de la integración latinoamericana, se ha avanzado más allá de lo esperado. El notable crecimiento del comercio y la interdependencia entre los principales mercados de la región permitiría inferir que se está presenciando una ampliación del espacio económico subregional difícilmente reversible. A su vez, la apariencia de relativa sustentabilidad (o poco probable reversibilidad) del proceso de integración ha contribuido a modificar gradualmente la actitud de los principales actores económicos que operan en la subregión hacia el espacio ampliado, lo que se puede observar, por ejemplo, en las características que adquirieron las nuevas inversiones y la reestructuración de una significativa porción de las empresas del área.⁵⁷

El avance y desarrollo de la economía, el aumento en el flujo del intercambio comercial entre los socios, los proyectos de inversión y los acuerdos empresariales en términos MERCOSUR, dan cuenta de un sólido avance económico en el proceso de integración, motorizando principalmente su crecimiento economías sectoriales como la del “sector automotriz”, sin perjuicio de las carencias que en términos macroeconómicos se presentan, dada la falta de coordinación de políticas comunes para la totalidad de los productos.

Esta realidad económica, caracterizada por la presencia de un MERCOSUR con desarrollo y proyección normativo “sectorial”, y un MERCOSUR con desarrollo y normativa para otra economía “general”, nos lleva a considerar la posibilidad de la implementación de un MERCOSUR de dos velocidades (planteado en términos de práctica y operatoria aduanera), el cual debería de proyectarse e intentar plasmarse – de manera gradual – a partir de su implementación en las Áreas Aduaneras de Control Integrado.

6. b) Escenario Futuro de las Áreas de Control Integrado:

En orden a dar respuesta a nuestra pregunta de investigación, que se traduce en el interrogante de ¿cómo imaginamos el escenario futuro de las áreas de control integrado “A.C.I.”, en el contexto del proceso integracionista del MERCOSUR, a partir de la consolidación en el tiempo de una Unión Aduanera Imperfecta?, consideramos que pequeños pasos resultan posibles de realizar, en pos de profundizar el avance de la integración aduanera regional, dejando por supuesto – en este primer estadio – el análisis de la supresión o eliminación “total” de las Áreas Aduaneras de Control Integrado, el cual deberá de ser objeto de consideración en un estadio posterior, a partir del cual – previamente y con carácter de indefectibilidad – se

⁵⁷ Alberto CIMADAMORE: “Crisis e Instituciones: hacia el MERCOSUR del siglo XXI” – pág - 236

deberá encontrar conformada plenamente la Unión Aduanera, como consecuencia de la eliminación del “Doble Cobro del Arancel Externo Común”, la conformación de un único “Territorio Aduanero MERCOSUR”, y la promulgación y efectiva aplicación del “Código Aduanero MERCOSUR”.

Consecuentemente con la línea rectora expuesta, en torno a la implementación de un “MERCOSUR de dos velocidades”, y su adecuación aduanera, incursionamos en las medidas que consideramos pueden llegar a colaborar – con esta línea directriz -, a partir de aquellos pasos que ya han sido dados en particular en algunas Áreas de Control Integrado, tal como en el caso de la de Santo Tomé – Sao Borja, con el avance de ... un único registro informático – y un sector para el marco SAFE – “Operadores Confiables”, con diferentes niveles de verificación y control, otras medidas resultan susceptibles de abordar, propuestas a partir de la evaluación de la marcha aduanera del bloque, sintetizándose las mismas en las siguientes:

- a) Designar en el rol de Coordinadores de las Áreas de Control Integrado en el MERCOSUR, a los encargados de los organismos Aduaneros de los Estados Parte, priorizando aspectos tales como el intercambio comercial; la integración económica; la coordinación y armonización en el cumplimiento de la operativa aduanera, y la normativa aplicable a nivel MERCOSUR, aspectos todos en sintonía con el desarrollo del proceso integracionista.
- b) Implementación efectiva de lo previsto en el artículo 181 del Código Aduanero, respecto a la creación del Comité del Código Aduanero del MERCOSUR, como instancia de consulta de carácter permanente - integrada por los funcionarios de las Administraciones Aduaneras de los Estados Parte-, precediendo y con independencia a la puesta en vigencia del Código Aduanero, anticipando su implementación en línea con la idea de dotar de una mayor institucionalidad y carácter de permanencia a los órganos comunitarios.
- c) Implementación efectiva del Registro Informático Unificado del Documento Único Aduanero del MERCOSUR (DUAM), y aplicabilidad del MARCO SAFE – Operadores Confiables MERCOSUR – en las Áreas de Control Integrado - “ACI” –

Estimamos que pequeños aportes pueden llegar a resultar interesantes pasos en la constante y consolidada marcha de la integración, en pos de afianzar la Unión Aduanera MERCOSUR, persiguiendo superar ciertos escollos que hacen a su indefinición, teniendo como objetivo consolidar la integración del bloque por parte de los miembros originarios – como paso previo a su ampliación generalizada a los restantes países en América del Sur.

El avance y posterior funcionamiento de estos aspectos, contribuirá positivamente en el proceso de integración, sin necesidad de forzar el análisis de definición de un sistema de integración con características de intergubernamentalidad o supranacionalidad, y sin perjuicio de considerar que – al menos en el campo de la materia aduanera -, la consolidación con carácter de permanencia de equipos técnicos de trabajo abocados a la unificación de los diferentes regímenes y procedimientos operativos, coadyuvara a dar fuerza, constancia y continuidad al proceso, signado por los avances y retrocesos, propios de la lógica integracionista.-

BIBLIOGRAFIA:

- 1.- BERNAL MEZA, Raúl. "Sistema Mundial y Mercosur" - Universidad Nac. del Centro de la Pcia. de Bs. As. - Grupo Editor Latinoamericano.- Editorial - Ciudad - Fecha.-
- 2.- BOUZAS, Roberto – FANELLI, José María: "MERCOSUR: Integración y Crecimiento" – Colección Temas del Sur, Cap. 6, box. 6.1.-
- 3.- CIMADAMORE, Alberto: "Crisis e Instituciones: Hacia el MERCOSUR del Siglo XXI"
- 4.- CIMADAMORE, Alberto: "Los Rostros del MERCOSUR"
- 5.- CUERVO, Miguel. "Argentina y las opciones para la inserción en el escenario internacional. Posiciones frente al Mercosur y Aca. Latina". 20.07.05
- 6 – DIAZ LAMBRANO, Roberto: "MERCOSUR: Integración y Derecho", Edic. Ciudad Argentina – Cap. 57.
- 7.- FERNANDEZ PASARIN, Ann M.: "El Neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea". - Quaderns de treball - Institut Univ. D'Estudis Europeus - Núm. 46 /Abril 2006.-
- 8.- FONTOURA, Jorge: "Asimetrías Constitucionales en el MERCOSUR" – Revista de Derecho Internacional y del MERCOSUR – Ed. La Ley. – Año 8 – nro. 5 - Buenos Aires – 2004 –
- 9.- HASS, B. Ernst: "El Estudio de la Integración Regional: Reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar. Revista de la Integración. INTAL – Nro. 10, Mayo 1972.-
- 10.- LAVOPA, Jorge: "La endeblez de la estructura jurídica del MERCOSUR" La Ley Bs. As. T. 1.998 – D.-
- 11.- LORENZETTI, R.- "Sistema Jurídico del MERCOSUR" – La ley 1998-E.-
- 12.- OPERRTI BADÁN, "Perspectivas de la Institucionalidad del Mercosur", citado por BERNAL MEZA, Raúl. "Sistema Mundial y Mercosur", Universidad Nac. del Centro de la Pcia de Bs.As. pág. 263.
- 13.- PEÑA, Felix: "La implementación de los acuerdos preferenciales regionales y sus normas: las experiencias de la Asociación Latinoamericana de Integración y del MERCOSUR". - Revista Integración y Comercio - Nro. 23 - Julio/Diciembre de 2005.-
- 14.- PEÑA, Felix: "Precisiones en torno al debate sobre la Unión Aduanera en el Mercosur" - Felix Peña - Artículos y Notas de Prensa - 3 de Agosto de 2006.-
- 15.- TORRENT, Ramón. "Una aproximación a la anatomía del Mercosur real", Cátedra Internacional OMC/Integración Regional (Universidad de Barcelona). Coordinador del Observatorio de las Relaciones UE-América Latina (OBREAL).
- 16.- YIN, Robert, K. "Investigación sobre estudio de casos – Diseño y Métodos" – Segunda Edición – International Educational and Professional Publisher – Thousan Oaks – London – New Delhi.
- 17.- Política aduanera de la Unión Europea. Comisión Europea. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 1999 - ISBN 92-828-0761-4
- 18.- Proyecto de Cooperación Aduanera "Unión Europea - Mercosur" - Memoria Final - Septiembre 2004 / Septiembre 2007 - PADUEM - Montevideo - R.O.del Uruguay - 21 de Junio de 2007.-
- 20.- Primer Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur - Un foco para el proceso de Integración Regional - MERCOSUR - Julio de 2004.-