

# LAS ADUANAS FRENTE A LA INTEGRACION REGIONAL

Por

ALFREDO ESCOBAR PEREZ

Profesor de Aranceles Aduaneros de la Escuela  
de Ciencias Políticas y Administrativas, Valparaíso.

Un examen somero del Tratado de Montevideo, o de cualquier otro convenio de integración económica regional, deja ver que el mecanismo básico para el logro de sus fines consiste en la eliminación gradual de los gravámenes y restricciones de todo orden que inciden en las importaciones y las exportaciones, hasta lograr la total eliminación de ellos. En el cumplimiento de estos fines las aduanas constituyen, entre todos los servicios públicos de una nación, uno de los más importantes brazos ejecutores de estos convenios, ya sea que establezcan asociaciones de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes.

Así hemos visto nacer el Mercado Común Europeo, la Asociación Europea de Libre Comercio, la Integración Económica Centroamericana y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, en todas las cuales una de las primeras medidas adoptadas ha sido el compromiso de la reducción de los impuestos y trabas aduaneras y el establecimiento de una nomenclatura común, indispensable para el mutuo entendimiento, estudio y aplicación de las reducciones acordadas. Se ha dejado como punto mediato y de estudio posterior el de la reducción, simplificación y uniformación de las formalidades y trámites, considerando que éstos puntos no tenían una urgencia calificada que pudiera influir substancialmente en la aplicación inmediata de los convenios.

Han pasado ya siete largos años desde la firma del Tratado de Montevideo que instituyó la ALALC, y el avance de la integración es todavía demasiado lento, pese a todos los estudios y reuniones efectuadas, a las declaraciones de buena voluntad y de cooperación hechas por los gobernantes y a las

resoluciones dictadas por los organismos técnicos encargados de su ejecución.

Más de ciento veinte resoluciones del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC y casi doscientas resoluciones de las Conferencias de las Partes Contratantes, no han podido hasta ahora imprimir la velocidad que necesitan los países latinoamericanos para integrarse efectivamente y librarse de su condición de subdesarrollo.

Las causas de este estado de cosas son múltiples y en el campo aduanero radican, entre otras, especialmente en las siguientes:

- a) Legislación y reglamentación anticuadas.
- b) Personal sin preparación técnica especializada.
- c) Falta de coordinación entre los organismos que intervienen en el comercio exterior.
- d) Falta de elementos materiales.

Lo anterior permite afirmar que, en general, las aduanas de los países de Latinoamérica no estaban preparadas, ni técnicas ni legalmente, para un experimento de tal naturaleza.

De las causas indicadas sólo nos referiremos a la primera, esto es, a la legislación y reglamentación anticuadas, pero antes es necesario señalar la importancia que reviste esta causa como factor de freno a la integración.

En efecto, cabe destacar que la percepción del impuesto aduanero es la consecuencia de un movimiento o destino que se da a la mercancía, y estos movimientos, que comprenden las operaciones aduaneras básicas, tales como importación, exportación, tránsito, etc., no los establece ni regula el Arancel Aduanero sino el Código Aduanero, conocido como Ordenanza de Aduanas, Ley Orgánica de Aduanas, Ley de Aduanas o Código de Procedimientos Aduaneros. Es este estatuto legal el que contiene las disposiciones básicas que regulan las obligaciones de los importadores y exportadores con el Fisco y de las mercaderías frente al impuesto, todo lo cual determina que sea el Código Aduanero quien rige directamente el paso de las mercancías por las fronteras de un país, siendo el Arancel —desde un punto de vista estrictamente aduanero— sólo un complemento de aquél, donde se indica el monto

del impuesto a que está afecta una mercancía. Dicho en otras palabras, los Códigos Aduaneros y sus reglamentos constituyen el camino por donde se desliza un supuesto vehículo denominado Arancel.

Planteado así el problema aduanero, nos encontramos con que el panorama que presentan los países latinoamericanos es el de la existencia de leyes antiguas, modificadas parcialmente cada cierto tiempo sobre los mismos viejos moldes, concebidas para un comercio reducido, lento, orientado a cierto número de países y basado, especialmente, en el tráfico marítimo. Los Aranceles, por su parte, constituían instrumentos productores de renta o de defensa de las industrias nacionales, sin que revistieran el carácter de verdadero instrumento de política comercial que influyera en el desarrollo de las economías de los países. Esto último ha cambiado substancialmente con el Tratado de Montevideo, que ha logrado establecer una Nomenclatura Aduanera uniforme, caracterizada por su tecnicismo y claridad, lo que, unido a las reducciones de derechos convenidos, permite disponer de un instrumento moderno y ágil para la consecución de los fines que persigue el Tratado.

Volviendo nuevamente al símil de los caminos señalados antes, tenemos que Latinoamérica, en su campo aduanero, dispone de un vehículo moderno capaz de desarrollar alta velocidad, constituido por una Nomenclatura moderna y aranceles rebajados, pero está reducido en su capacidad por la presencia de caminos no pavimentados y llenos de curvas y controles constituidos por los códigos aduaneros anticuados y reglamentos llenos de formalidades y trámites en donde se multiplican, además, los documentos.

Del problema planteado tienen pleno conocimiento los organismos técnicos encargados de la integración, así como cada uno de los países signatarios del Tratado, pero la forma de solución que se ha tratado de darle seguirá demorando la integración. Se ha considerado la solución integral y no parcial a todos los problemas aduaneros, en especial la obsoleta legislación y reglamentación aduaneras. En efecto, para la modificación de la Ley Aduanera u Ordenanza de Aduanas será

necesario, en cada uno de los países, la dictación de una Ley, cuyo estudio demorará mucho tiempo, y aun cuando se lograre una nueva ley a corto plazo, ella no podrá ser igual para todos los países. Lo mismo ocurrirá con las reglamentaciones internas. Mientras tanto, el Comercio Exterior seguirá funcionando con el lento ritmo producido por todas las trabas aduaneras existentes, produciéndose paradojas tales como la del tráfico aéreo que consume, generalmente, pocas horas y a veces minutos transportar y entregar la mercadería a las aduanas, en tanto que, para el retiro de éstas la demora debe contarse por días o por semanas; un fenómeno igual ocurre en el comercio marítimo.

Frente a esta situación, algunos países permanecen indiferentes, amparándose en sus leyes de antiguo molde, a la espera, seguramente, del resultado de los diversos estudios que se están haciendo a nivel regional para la solución de estos problemas, tales como los del Código Aduanero Uniforme, Definición de Términos Aduaneros Básicos, Uniformación y Simplificación de Trámites y Documentos, Capacitación Aduanera, etc., la terminación de los cuales puede demorar años aún.

Los países que primero tomen la iniciativa para agilizar en cualquier forma sus operaciones aduaneras serán los que sacarán mejor provecho del Tratado. Los otros, en cambio, seguirán soportando un cúmulo de "tiempos muertos" en sus tramitaciones, con el consiguiente perjuicio económico para el comercio y la industria, traducido en mayores costos.

Frente al sombrío panorama anterior cabe preguntarse: ¿Cuál sería la solución para este tipo de problema? Ella no puede ser otra que su enfoque de solución parcial, vale decir, que las medidas que se adopten por cada uno de los países deben ser unas pocas, pero prácticas, eficaces y rápidas. Debe considerarse, además, que para acelerar la integración no puede esperarse la solución integral de todos los problemas aduaneros, pues América Latina, frente a la integración, debería avanzar un lustro en un año.

Dentro de las medidas parciales de ejecución inmediata podrían considerarse las siguientes:

1.—*Establecimiento de un régimen especial de tramitación sencilla y rápida para las mercancías consideradas en el Tratado de Montevideo, especialmente para aquellas liberadas de derechos.*

Porque no es posible que una mercancía negociada por la ALALC, y aún libre de Impuestos Aduaneros, tenga que someterse a la tramitación común de una mercancía afecta a impuestos y procedentes de un país fuera del área.

En Chile esto es posible con las actuales disposiciones vigentes.

2.—*Uniformación de las liberaciones y franquicias que afectan a los pasajeros.*

Estas liberaciones y franquicias difieren de un país a otro, de tal manera que un pasajero no sabe cuál será el tratamiento aduanero que sufrirá su equipaje al llegar a su destino. Algunos, como Perú, poseen listas de los artículos que un pasajero puede entrar libre de derechos; otros, como Chile, establecen liberaciones para ciertos efectos y una franquicia limitada a una determinada cantidad de impuestos.

La uniformación de criterios en este aspecto, mediante el establecimiento de una lista común a todos los países, sería una medida efectiva, práctica y eficaz para una mejor integración.

3.—*Capacitación de los revisores de equipajes.*

El funcionario aduanero tiene la responsabilidad de representante de su país con el cual toma primer contacto un extranjero y debe estar, por lo tanto, especialmente instruido para desempeñar su función en forma rápida, expedita y sin causar molestias.

En este punto hay todo un programa de instrucción que la Universidad de Chile imparte a los alumnos de la Especialidad de Administración Aduanera de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas.

4.—*Intercambio de informaciones aduaneras entre los países de la ALALC.*

No existe un acuerdo que establezca la obligación para las Direcciones de Aduanas de proporcionar todas sus dispo-

siciones aduaneras existentes y las que se dicten, al resto de las Direcciones Aduaneras de la región.

Las informaciones aduaneras sobre los países de la ALALC que actualmente recibe cada Dirección se obtiene a través de la Secretaría de la ALALC que no siempre puede darlas completas y en forma oportuna.

Para el cumplimiento inmediato de esta sugerencia, sin esperar un acuerdo regional, bastaría que tomaran la iniciativa uno o dos países y, seguramente, se obtendrían buenos resultados, pues existe interés por este intercambio.

5.—*Intercambio de funcionarios de alto nivel para informarse del rodaje y de los adelantos aduaneros de cada país.*

Desde la firma del Tratado de Montevideo hasta ahora, pocos han sido los países que se interesen, a través de sus Direcciones de Aduana, por conocer al resto de los que integran la ALALC. La reunión de funcionarios aduaneros —y no todos de alto nivel— sólo se ha logrado en los Comités o Reuniones de Expertos, efectuadas por el Comité Ejecutivo Permanente.

Un mayor conocimiento recíproco del rodaje aduanero latinoamericano, por funcionarios que puedan tomar decisiones en cada uno de los países, podría haber hecho avanzar bastante la integración en el campo aduanero.

Las medidas antes propuestas no significan, en manera alguna, una postergación de los estudios sobre problemas aduaneros que actualmente realiza la ALALC a nivel regional. Estos estudios tienen que hacerse, pero al término de ellos, las soluciones a que se arribe y los acuerdos que se tomen al respecto deberán, necesariamente, demorar mucho tiempo. No debe olvidarse que el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas aún está estudiando un Código Aduanero Común.