



DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS
Dirección de Inspección de Aduanas

FECHA: 16 de setiembre de 2010.-

MEMO N° 69/10.

PARA: SR. DIRECTOR NACIONAL DE ADUANAS
Cr. ENRIQUE CANON

DE: DIRECCION DE INSPECCION DE ADUANAS
DRA. NORMA LOCATELLI

ASUNTO: PARTICIPACION EN REUNION MUNDIAL DE DERECHO
ADUANERO. BELLO HORIZONTE. BRASIL

Por la presente y dando cumplimiento a lo establecido por la Orden del Día N° 30/09, comunico a Ud. la participación de la suscrita en la Reunión Mundial de Derecho Aduanero realizada en Bello Horizonte Brasil los días 17 y 18 de agosto de 2010.

A los efectos de propiciar la difusión entre los funcionarios sobre la temática tratada, se adjunta la relatoría del evento redactada por la Dra. Lorena P. Bartomioli Abogada de la República Argentina quien gentilmente facilitó dicho material a nuestra delegación.

Se sugiere la remisión de dicho material a la Biblioteca de la Asesoría de Capacitación y Desarrollo a los efectos que quede a disposición de todos los funcionarios del organismo. .

Sin más, saluda atentamente,



Dirección Nacional de Aduanas
Dra. Norma Locatelli
Directora
Dirección Inspección de Aduanas

CC: a Encarga de Relaciones Institucionales Esc. Laura Dighiero.

Rambla 25 de Agosto de 1825 s/n – Edificio de Aduanas 2do. Piso
Oficina 218. Teléfono : 915 - 00 - 07 ints. 74 y 468 (fax)
E-Mail : inspecciondna@aduanas.gub.uy

DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS
Secretaría del Sr. Director

RECIBIDO
DIA: 22/09/2010 HORA: 13:00

Firma: 

Aclaración:

Muchas gracias Alfredo, gracias a las autoridades de esta sexta reunión mundial de derecho aduanero por asignarme la tarea de efectuar esta relatoría general.

El tiempo es corto, y sinceramente mi tarea estaría cumplida si, además de compartirlo con Uds., cualquier persona que no hubiera asistido a esta reunión pudiera vivenciarla a través de este relato.

Con los discursos inaugurales de:

1-Homero Leonardo Lopes, Presidente de la Asociación Brasileña de Estudios Aduaneros;

2-Oscar Carillo, en representación del Dr. Rodolfo Castañeda, Presidente de la CAAREM;

3- _____ en representación del Dr. Luiz Cláudio Chaves, Presidente Ordem dos Advogados do Brasil – Sección Minas Gerais y

del Dr. Fausto Vieira Coutinho – Subsecretario de Aduana y Relaciones Internacionales

4- de la Receita Federal de Brasil, se dio por formalmente inaugurada esta sexta reunión mundial de derecho aduanero.

Con orgullo podemos decir que hemos superado las barreras del idioma; representantes de Argentina, Brasil, Estados Unidos, México, Perú, Colombia, Australia, Venezuela y Alemania, durante dos días, con cuatro mesas de trabajo con su temática específica han permitido abordar, desarrollar y debatir sobre “la actividad aduanera y los retos del futuro”; tema que ha convocado a esta sexta reunión mundial.

En eso de superar las barreras del idioma debemos agradecer al cuerpo de traductores permanente que con esmero y en algunos casos con premura han traducido en forma simultánea a los distintos idiomas, y por supuesto a la concurrencia que con su atenta escucha y participación ha enriquecido el evento en el espacio dedicado a las preguntas.

Así, durante la mañana de ayer, 17 de agosto de 2010 y con la moderación del Dr. Oscar Cruz Barney se desarrollaron las dos primeras mesas de este evento; en el día de hoy y con la presencia del Dr. Alfredo Abarca como moderador, las dos restantes. En ambas ocasiones la Presidencia estuvo a cargo del Dr. Andrés Rodhe.

La primera mesa bajo el título “bienes aduaneros tutelados” reunió a Suzanne Offerman de Estados Unidos quien habló sobre MEDIDAS DE SEGURIDAD NACIONAL EN EL DERECHO ADUANERO, Juan Patricio Cotter de Argentina sobre LA PROPIEDAD INTELECTUAL Y EL CONTROL ADUANERO. LA EXPERIENCIA ARGENTINA y André Parmo Falloni de Brasil sobre MEDIDAS EN VIGOR EN EL BRASIL PARA PROTEGER SU INDUSTRIA

Rescato en primer lugar la expresión que el Dr. Cotter formuló antes de empezar su disertación: los temas que nos convocan son comunes y los desafíos similares y esa apreciación es aplicable no solo a esta mesa sino también al resto de los temas abordados en estos dos días.

La mesa dos bajo el título LOS OPERADORES Y LA ADUANA reunió los trabajos del Dr. Alfredo Montes Campos de México que fue expuesto por el Dr. Jorge Rivera, sobre la SITUACIÓN JURÍDICA DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ADUANERA ENTRE LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES, del Dr. Oscar Vazquez del Perú sobre LA IMPORTANCIA DEL AGENTE ADUANAL EN EL CONTROL ADUANERO y de la Dra. Beatriz Eugenia Hernandez de Colombia, expuesto por el Dr. German Pardo del mismo país sobre LA DEFENSA DEL USUARIO ADUANERO ANTE LOS NUEVOS RIESGOS A LOS QUE ESTÁ EXPUESTO.

El servicio aduanero ejerce el control sobre el tráfico internacional de las mercaderías, esa es su función esencial, y los trabajos de los Dres. Cotter, Offerman, Parmo, Montes y Vazquez, lo han abordado desde distintas ópticas o puntos de vistas; los primeros desde el rol del servicio aduanero en la defensa particular de ciertos bienes tutelados; el Dr. Vazquez por su parte, desde la óptica del agente aduanal y su relación con el servicio aduanero;

En el caso de la Dra. Offerman y sin perjuicio de que nos remarcó que la seguridad de los puertos ha sido siempre una cuestión importante para las naciones, luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la cuestión relativa a la seguridad pasó a ser prioridad y en este marco, nos ilustró sobre el denominado Customs trade partnership against terrorism (CTPAT), indicando que se trata de un programa voluntario implementado por Estados Unidos sobre protección de fronteras focalizado en mejorar la seguridad del supply chain con relación al terrorismo. Luego de reseñar su evolución legislativa y la existencia de acuerdos de reconocimientos mutuo con Canadá, Japón Jordania y Nueva Zelanda, la Dra. Offerman se expresó sobre el principio de transparencia y la promoción de la participación pública en la implementación de reglas claras y efectivas por cuanto es la propia industria quien más sabe y mejor conoce cuál es el procedimiento de seguridad que corresponde a la cadena de suministro, exhortando a un trabajo conjunto de la aduana y la industria al mismo tiempo, a la vez que destacó la necesidad de transparentar y uniformar las orientaciones de seguridad básica que se brindan en todo el país a través de los especialistas que actúan bajo las reglas del CTPAT.

Por último rescato un comentario del moderador, de Oscar, en el sentido de que si bien el sistema CTPAT es voluntario, es necesario para comerciar con los Estados Unidos.

El Dr. Cotter abordó la cuestión relativa al control a cargo del servicio aduanero pero desde otra óptica: el rol de tutelar los derechos de propiedad intelectual en el comercio internacional de las mercaderías.

Luego de reseñar la evolución del control a cargo de las aduanas, pasando de una función netamente recaudadora (aunque en la argentina continua siendo importante) y la influencia que en este cambio han tenido ciertos principios del GATT, el autor destaca (en el mismo sentido que la Dra. Offerman) como los atentados terroristas del 11 de septiembre y los ocurridos en Madrid y Londres, exigen equilibrar el rol facilitador de la aduana en el marco de la celeridad que requiere el comercio exterior. Si la aduana debe ser facilitadora, el control total no parece ser la solución; más bien la OMA apunta a un control eficaz, lo cual es sustancialmente diferente al control total a través de distintos mecanismos también citados por los ponentes: perfiles de riesgo, alertas tempranas por operaciones de riesgo, utilización de scanners, intercambio de información todo en el marco del proyecto de aduanas en el siglo XXI bajo los auspicios de la OMA.

En relación a su tema, y a partir de una acción de un particular que solicitó una medida cautelar (solicitando la aplicación directa del acuerdo TRIPs), la aduana argentina comenzó a dimensionar su rol estratégico en la protección contra la piratería y el fraude marcario generando en el marco del sistema de asientos de alerta, una fuerte cooperación y asistencia entre los distintos operadores: titular marcario, el servicio aduanero y el INPI a la vez que ha permitido a través del denominado foro marcario el debate y la mejor implementación del sistema.

A nivel general y sin abordar medidas específicas, el Dr. Andrés Parmo Folloni planteó por una lado las complejidades legislativas y doctrinarias y jurisdiccionales que el observa en Brasil con relación a la falta de difusión y estudio del derecho aduanero, cuestión luego veremos compartida por la Dra. Hernández de Colombia.

Luego de señalar que las medidas que Brasil suele adoptar para proteger su industria involucran a distintas ramas del derecho, nos ilustra sobre las funciones de la cámara de comercio exterior en su carácter de órgano supraministerial y su rol en la protección de la industria interna. Así se explaya en forma general sobre medidas que da en llamar tributarias (impuestos de importación y de exportación, norma ex tarifario sobre reducción de derechos en ciertos bienes de capital, informática y comunicaciones) y no tributarias entre las que identifica a ciertas prohibiciones de bienes usados a las medidas antidumping, los derechos compensatorios y a las medidas de salvaguardia.

Abordado el control desde la visión de los sujetos del tráfico internacional, resultó muy ilustradora la posición del Dr. Vazquez del Perú, quien luego de reflejar el rol de su país en el fortalecimiento de la actividad exportadora nos detalló sobre los beneficios que dicha actividad tiene en el mismo

Y si bien no dejó de destacarnos al igual que el resto de los autores de estas mesas sobre la importancia del rol del servicio aduanero en el control, la facilitación, etc., abordó muy claramente el rol de los despachantes de aduana (agentes aduanales) en su país, su evolución normativa y la defensa del accionar de dichos agentes que en el ámbito de la unión aduanera y la OMC viene realizando Perú, destacando el rol que los citados agentes tienen en el desarrollo de las Pymes de su país y la participación activa de los mismos no solo en lo que hace al ejercicio de su actividad sino también en la denuncia de ilícitos aduaneros.

Por último, el trabajo de la Dra. Hernández prolija y detalladamente relatado por el Dr. Germán Pardo nos plantea la defensa del usuario aduanero ante los nuevos riesgos a los que está expuesto. En tal sentido nos recordó que los tratados internacionales son fuente formal del derecho aduanero y que los acuerdos multilaterales de la OMC son por excelencia la fuente de creación normativa interna de derecho aduanero con carácter vinculante. Por lo tanto ciertos principios de la OMC tienen incidencia directa en los usuarios aduaneros aun cuando éstos no cuentan con la posibilidad de acceder directamente al Órgano de Solución de Disputas, pudiéndose resguardar a través de las medidas internas convencionales de carácter administrativo o judicial.

Resulta muy importante, que la Dra. Hernández nos haya traído a debate el artículo VIII párrafo 3 del GATT en cuanto limita la posibilidad de imponer sanciones severas frente a infracciones leves. Es una tendencia, que las administraciones aduanera vean en la percepción de multas una finalidad recaudatoria contraria a la naturaleza de las infracciones aduaneras; el Dr. Pardo nos comenta en tal sentido lo gravosas que pueden resultar las multas por infracciones aduaneras en su país, alentadas por una responsabilidad de tipo objetivo.

Al igual que el Dr. Pardo, la Dra. Hernandez señala en su trabajo la ausencia de una justicia especializada y conocedora de la materia y reclama asimismo que se ajuste el régimen sancionatorio aduanero a través de una rigurosa y taxativa tipificación y que la graduación de las sanciones se ajusten al artículo VIII 3 del GATT. Por último alienta a que los pronunciamientos de las instancias administrativas llamadas a vigilar la actuación de la autoridad aduanera como las defensorías deben estar dotados de coercibilidad a fin de generar eficiencia en los procedimientos.

La tercera mesa, sobre espacios aduaneros reunió ante a nosotros a Mario Lucio Quintao de Brasil con su trabajo sobre EL MERCOSUR Y LA VISIÓN GLOBAL DEL BRASIL, Ian Sandford de Australia sobre LA ADUANA EN LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES DE AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDA ESFUERZOS PARA MEJORAR LOS INSTRUMENTOS DE LA ADUANA Y DESARROLLAR EL COMERCIO y Rosaldo Trevisan, también de Brasil, quien nos habló sobre las cadenas logísticas seguras.

No podemos entender los trabajos de esta tercera mesa si no puntualizamos sobre el rol fundamental que el derecho aduanero desempeña en los procesos de integración económica.

Voy a citar textualmente algunos párrafos de un trabajo de Ricardo Basaldua absolutamente alusivos a la consigna de trabajo de esta mesa. Nos explica Ricardo que en el mundo globalizado que nos toca vivir, el comercio no reconoce fronteras y las grandes empresas diseñan estrategias que parten de la concepción del mundo como un gran mercado en el cual desarrollan y diversifican sus actividades económicas aprovechando las ventajas comparativas que ofrecen los distintos lugares. Sin embargo, los estados, así como sus fronteras políticas y económicas existen constituyendo escollos reales a superar por el comercio internacional y frente a ello, es que advertimos la proliferación de fenómenos de integración regional que procuran la existencia de una pluralidad de espacios económicos y lograr la creación de nuevos mercados mas grandes.

Mario Lucio Quintao abordó un espacio aduanero muy familiar para quienes somos nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Venezuela está en proceso de adhesión); y por supuesto de otros estados asociados como Chile, Bolivia, Colombia Ecuador y Perú y su trabajo fue abordado desde la visión de Brasil.

Luego de reseñar los instrumentos constitutivos el Mercosur, tomando como antecedentes la Unión Europea, y calificarlo en la actualidad como una unión aduanera imperfecta, el autor nos recuerda al artículo 8 del Tratado de Asunción y las medidas que en el marco del tratado del mismo se fueron implementando para dar cumplimiento gradual con las metas en el establecidas; la implementación del arancel externo común (Tarifa externa común para Brasil) y la Nomenclatura Común del Mercosur basada en el sistema armonizado de codificación y designación de mercaderías son resaltadas por el autor como medidas necesarias para la convergencia de las políticas comunes, todo ello, sin dejar de reconocer que a su criterio, la existencia de asimetrías muy significativas

entre ambos países (territorio, población recursos naturales, estructuras productivas, y ciertos vaivenes en el flujo comercial entre los países).

Mario nos propone una serie de medidas para redimensionar la actual etapa de unión aduanera imperfecta y llegar a conformar el Mercado Común, entre las que detalla la creación de órganos supranacionales al estilo de la unión aduanera, y los consecuentes cambios constitucionales en los estados miembros, el redimensionamiento tanto de la Secretaria del Mercosur como órgano supranacional comunitario como del Parlamento del Mercosur; Luego nos refleja su posición sobre el ingreso de Venezuela al Mercosur desde la perspectiva del cumplimiento de la cláusula democrática y por último nos ofreció su perspectiva sobre el futuro del Mercosur desde la perspectiva de su país.

Luego veremos en el avance de este relato que Venezuela será nuevamente nombrada en el marco de su complejo sistema de control de cambios en las importaciones y exportaciones.

Pero no solo el Mercosur nos ocupa, desde el punto de vista institucional, sino también desde el punto de vista estrictamente operativo aduanero, por ello, Rosaldo Trevisan, abordó la temática de las cadenas logísticas seguras y los sujetos que intervienen en las operaciones de comercio exterior (entre ellos los despachantes de aduana, a los que nos hemos referido al citar el trabajo de Oscar Vazquez del Perú). Creo particularmente, que el gerenciamiento del riesgo y la determinación de los perfiles tendientes a su fijación, nos recuerdan los puntos tratados en la primera mesa que inauguró esta sexta reunión mundial. Lo mismo que la figura del operador económico autorizado. Entiendo y es mi opinión personal, que todo ello debe entenderse en el marco del tan ansiado equilibrio entre los procesos de simplificación, facilitación e integración económica y la labor de control, recaudación aplicación de prohibiciones y restricciones que es función primordial y común a todo servicio aduanero.

Por último Ian Sandford, nos ilustró sobre la experiencia de Australia y Nueva Zelanda y el rol de la Aduana ante el desafío de expandir el comercio en la región de Asia – Pacífico, resaltando la importancia de la facilitación del comercio en el marco de una aduana eficiente, poniendo de resalto las reformas que Australia ha realizado en el contexto de las negociaciones comerciales asumiendo dicha Aduana una gestión de riesgo enfocada más en la facilitación del comercio y las cuestiones que las aduanas de Nueva Zelanda y Australia han tratado y como debe desarrollarse su agenda. No dudamos que la experiencia que Ian nos ha compartido, aparte de esclarecedora puede ayudarnos a arrojar luz sobre algunos asuntos de problemática común en nuestros espacios aduaneros integrados.

La cuarta mesa, sobre PROCEDIMIENTOS ADUANEROS fue brillantemente abordada por tres expositores: Nerwin Sanchez de Venezuela, Lorthar Gellert de Alemania y Fernando Pieri Leonardo, de Brasil.

Debo confesarles, que cuando se instauró el control de cambios en la Argentina, luego de muchos años de “libertad cambiaria”, abordar la normativa sobre control de cambios en las importaciones y exportaciones nos resultó, al menos para quienes nos formamos sin aquellas restricciones, sumamente complicado y hoy si bien han pasado varios años, la materia continua siendo compleja, fuertemente regulada y cambiante,

Pero siguiendo en confesiones debo adelantarles que lo que hemos escuchado a través de la exposición de Nerwin SOBRE EL CONTROL DE CAMBIOS SOBRE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES EN VENEZUELA, cambia un poco mi conclusión sobre lo anterior y me atrevo a decirles algo que seguramente compartirán conmigo: LO QUE ACABAMOS DE ESCUCHAR HACE INSTANTES SI ES QUE ES REALMENTE COMPLEJO.

Opacaría la exposición de Nerwin si yo quisiera hacer aquí un resumen de sus palabras, ni que decir sobre las normas que con tanta precisión nos ha señalado, pero si rescato dos cuestiones que – a mi juicio-, merecen nuestra reflexión.

La primera de ellas está relacionada con el “poder obstaculizador” del comercio que pueden tener las regulaciones cambiarias excesivas; todos hemos escuchado, sufrido, conocido en forma mas o menos directas los efectos nocivos y en muchos casos disuasorios del comercio que tienen este tipo de medidas. El autor nos lo ha señalado claramente al afirmar que, por ejemplo,

- 1- Constituyen una barrera al libre comercio
- 2- Ponen en desventaja a los productores nacionales frente a las empresas extranjeras que tengan acceso a monedas fuertes desde sus países de origen, y
- 3- Restringen todas las operaciones financieras que se deseen realizar con cualquier entidad internacional.

La segunda reflexión que propongo, rescatando las palabras de Nerwin están relacionadas con el hecho de que los controles de cambios prolongados pueden causar distorsión en, la economía a pesar de que por las condiciones particulares de la economía venezolana, la abolición de este tipo de medidas también puede generar efectos no deseados: se tratará, entonces, de alcanzar – también en este aspecto,- el tan ansiado equilibrio entre la facilitación y el control.

Fernando Pieri Leonardo abordó su tema sobre los procedimientos aduaneros del Brasil, distinguiendo entre el procedimiento aduanero – propiamente dicho- y el procedimiento contencioso aduanero.

En el marco del primero, los controles previos, sus modalidades, la relación aduana empresa, las informaciones previas a proveer al organismo de control, así como las cuestiones propias operativas del despacho aduanero en las operaciones de importación y exportación y la forma en la que se instrumentan los controles convergen todas, en una premisa que hemos escuchado varias veces a lo largo de esta reunión: la agilidad con seguridad.

Al abordar las cuestiones relacionadas con el contencioso aduanero, es probable que todos los presentes, hayamos coincidido en que en nuestras respectivas legislaciones ocurre algo, idéntico o tal vez parecido a lo que Fernando nos ilustró; quien no ha padecido con una discrepancia clasificatoria, quien de nosotros no ha sufrido por la ausencia de plazos que en el marco de los procedimientos administrativos atentan contra el principio de eficiencia, o la lentitud en el procedimiento, o la imposibilidad de librar a plaza mercaderías que quedan inmersas en litigios con la autoridad aduanera; y aquí una vez más, como dijimos al principio, citando a Juan Cotter, los temas son comunes y los desafíos similares; agregó de mi propia cosecha, que este ámbito de reflexión y debate debería ser el disparador de las soluciones que también deberían formar parte de nuestra agenda;

Y para terminar y pensando en desafíos y soluciones, el trabajo de Lothar Gellert sobre la Administración Aduanera Global – una visión para el futuro, y que aclaramos, refleja su punto de vista personal sobre el tema, nos invita a soñar y compartir algunas visiones sobre como podría ser el futuro de las administraciones aduaneras. Partiendo de la misión esencial de las administraciones aduaneras y recordando como también lo han hecho otros ponentes en el día de ayer sobre cuales son las responsabilidades actuales de la aduana Lothar formula ciertas preguntas que el mismo fue respondiendo a lo largo de su presentación, mostrándonos en su trabajo una metodología propia y a mi gusto muy amena;

Y como lo explica en su conclusión si bien esta idea que nos plantea no sea realizable en el futuro cercano, puede ser la semilla que germine en la generaciones futuras.

No fue azarosa la elección del trabajo de Lothar para cerrar este relato, porque así como el nos trae una frase de Víctor Hugo “There is nothing but a dream tu create the future” y nos propone una visión de futuro, un sueño para que gente de diferentes países y continentes trabajen juntos en paz y armonía, también quienes se reunieron en Guadalajara, Jalisco en el año 2005 en la primera reunión tuvieron un sueño, que hoy se

ha reflejado cabalmente en esta sexta reunión mundial de derecho aduanero. Volví sobre la memorias que se publicaron de aquella primera reunión y de ellas pude advertir que el sueño de encontrar nuevas ideas, y generar un espacio académico y de investigación se ha puesto en marcha y se consolida con los años (prueba de ello es esta sexta reunión); y este sueño continúa.

Muchas gracias.