



# Secretaría General

ALADI/SEC/Estudio 165  
31 de diciembre de 2003

IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS FRONTERIZOS QUE  
OBSTACULIZAN LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES DE LA REGIÓN

## RESUMEN EJECUTIVO

Los elevados costos de los actuales sistemas de distribución y de tránsito utilizados en la región, incluyendo los problemas en fronteras, son un serio inconveniente para el desarrollo del comercio de los países y de sus economías, reduciendo considerablemente los niveles de competitividad de sus flujos de comercio.

En cuanto al tránsito en frontera, si bien existe un numeroso cuerpo normativo que dispone la simplificación y armonización de los procedimientos administrativos y aduaneros y de su documentación, su escaso nivel de aplicación efectiva ha impedido mejorar la situación actual, dominada por una verdadera anarquía de métodos y criterios de gestión que deja en evidencia que en la región nos enfrentamos con una integración dialéctica y una integración real.

Lo concreto es que las operaciones realizadas en las interfaces del comercio internacional de la zona, en promedio involucran entre 10 y 15 actores diferentes, más de 25 documentos, superan los 100 datos y exigen una revisión física directa, al menos una vez, del más del 75% de las unidades de carga que fluyen por los intercambios comerciales de la zona y de ésta con el resto del mundo.

La realidad indica que en los métodos que se aplican para la fiscalización, no existe el necesario equilibrio entre agilidad y control. Sería necesario incorporar cambios tales como una simplificación de procedimientos, un adecuado manejo y utilización de la tecnología de transmisión de datos y la incorporación de modernos procedimientos de gestión, como por ejemplo, una atención integral prioritaria para grandes operadores, una organización básica de atención por niveles de actuación, o la utilización de técnicas de análisis de riesgos.

La mayoría de las interfaces de la región aún trabajan con procedimientos y sistemas ejecutados por “guardas aduaneros”, cuando la demanda requiere que la atención y gestión de las mismas se coordine por otros parámetros totalmente diferentes; es necesario introducir la figura del gerente logístico de frontera en los sistemas de distribución de la región.

En vista de esta realidad se considera imprescindible abordar la identificación y puesta en vigencia de un conjunto de medidas que modifiquen sustancialmente la situación y que todas ellas, individual y conjuntamente, tengan como objetivos centrales garantizar la aplicación efectiva y uniforme de las normas vigentes, proteger los intereses de los usuarios y los agentes económicos, prevenir el fraude y los tráficós ilícitos y reforzar la eficacia de las administraciones nacionales de fiscalización y sus actuales sistemas de cooperación.

En ese sentido, se entiende que un primer paso de este proceso es reforzar y profundizar, en forma inmediata, los lazos institucionales de la ALADI con la UNCTAD y con la OMA. Estas dos entidades tienen una amplia trayectoria y experiencia en la materia objeto de este trabajo y sus aportes, sin duda, aparejarán una gran optimización de tiempo y recursos y contribuirán a obtener avances concretos a la mayor brevedad.

La UNCTAD, por ejemplo, ha desarrollado el “*Programa de soporte lógico “Automated System for Customs Data” (ASYCUDA)*”, cuya idea principal consiste en liberar al régimen aduanero de procedimientos y prácticas antiguos e incorporar prácticas y normas internacionales modernas y ágiles con el fin de reducir costos y acelerar el despacho; ha promovido la aplicación de los Comités Nacionales de

Facilitación del Comercio y el Transporte; ha desarrollado un instrumento de gestión llamado el Sistema de Información Anticipada sobre la Carga, o ACIS<sup>1</sup>, que es un conjunto de aplicaciones informáticas destinado a producir información de gestión para tratar los problemas del transporte y el tránsito de las cargas; y ha desarrollado el programa “*Trainfortrade*”, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de formación del personal afectado a la esfera del comercio internacional y los servicios relacionados con éste.

Por su parte, la OMA viene desarrollando un Plan de Acción sobre la integridad de las administraciones aduaneras; está elaborando una guía de autoevaluación para ayudar a las administraciones a examinar sus propios sistemas y procedimientos; está trabajando en el diseño y aplicación de un conjunto de acciones basados en las propias necesidades y entornos singulares de las aduanas; y está considerando la posibilidad de abordar un Programa de Reforma y Modernización de las Aduanas con vistas a contribuir a mejorar el desempeño de las administraciones y satisfacer las crecientes expectativas de la sociedad, los medios empresariales y los gobiernos.

Asimismo, se entiende que un segundo paso necesario y efectivo es, tomando en consideración las conclusiones de corto, mediano y largo plazo que se identifican en el presente trabajo, someterlas a la consideración de un Seminario Taller de Expertos Gubernamentales de Máxima Jerarquía en la fiscalización de las interfaces de la distribución física de la región, especialmente convocado a esos efectos durante el año 2004, el cual, si se entiende oportuno, podría contar con la presencia de representantes de UNCTAD y OMA.

Es trascendente que un foro de esta composición se reúna y analice la viabilidad del conjunto de acciones que se proponen a fin de encarar la solución de los problemas detectados y las etapas que se sugieren.

Se entiende que como una acción de largo plazo, es impostergable encarar la modificación total de la actual ingeniería organización estatal, creando las condiciones necesarias para sustentarla en una efectiva y transparente coordinación institucional de las funciones del Estado que de lugar a una nueva ética y proceso de gestión y en una modificación de los criterios de selección, evaluación y remuneración de los recursos humanos que permita introducir los conceptos de productividad y competitividad y que de lugar a un cambio cultural tan importante como necesario.

A mediano plazo, es necesario encarar, con cierto grado de rigurosidad, la implementación de la metodología basada en la gestión de riesgo como el sistema operativo de fiscalización, común y obligatorio, en todas las interfaces del comercio internacional de la región.

Y en el corto plazo, es necesario trabajar en la mejora inmediata de los servicios que se ofrecen a los “clientes” de los sistemas de fiscalización. Debe propenderse a mejorar sustancialmente la gestión con acciones concretas que, por ejemplo, implementen una “ventanilla única” para el comercio exterior, incorporen el intercambio electrónico de datos en la gestión de administración de los flujos de comercio y adopten las medidas que aseguren la efectiva aplicación en las interfases de la distribución, de las normas y reglamentos aprobados a nivel nacional e internacional, por las administraciones centrales.

---

<sup>1</sup> “Advance Cargo Information System”.

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO .....	2
INTRODUCCIÓN.....	6
1. Metodología de Trabajo.....	6
2. Marco Teórico.....	7
PARTE I	
PRINCIPALES RESTRICCIONES DETECTADAS EN LAS FRONTERAS DE LA REGIÓN QUE DIFICULTAN LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES .....	10
Capítulo 1	
Fronteras Terrestres.....	10
1. RESTRICCIONES PROVENIENTES DEL COMPORTAMIENTO DE LOS SECTORES PÚBLICOS.....	10
1.1. <i>Restricciones políticas</i> .....	10
1.2. <i>Restricciones físicas</i> .....	13
2. RESTRICCIONES PROVENIENTES DEL COMPORTAMIENTO DE LOS SECTORES PRIVADOS.....	14
3. REACCIONES DEL SECTOR PRIVADO ANTE LAS RESTRICCIONES DE LAS FRONTERAS. ....	15
Capítulo 2	
Fronteras Portuarias y Aeroportuarias .....	15
1. COMPORTAMIENTO DE LOS ACTORES PÚBLICOS.....	15
1.1. <i>Restricciones físicas</i> .....	16
1.2. <i>Restricciones políticas</i> .....	17
2. ACCIONES DEL SECTOR PRIVADO ANTE LAS RESTRICCIONES DETECTADAS. ....	20
PARTE II	
POLÍTICAS Y NORMAS SOBRE FACILITACIÓN FRONTERIZA Y GRADO DE EFECTIVIDAD Y CUMPLIMIENTO DE LAS MISMAS .....	21
Capítulo 1	
Emprendimientos y normativas que regulan aspectos de facilitación fronteriza a nivel subregional y regional .....	21
1. Nivel subregional .....	21
1.1. <i>Comunidad Andina (CAN)</i> .....	21
1.2. <i>Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ampliado</i> .....	23
1.3. <i>Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA)</i> .....	24
2. Cuba y México.....	24
3. Nivel regional y hemisférico.....	26
3.1. <i>Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)</i> .....	26

3.2.	<i>Organización de Estados Americanos (OEA)</i> .....	26
3.3.	<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)</i> .....	28
3.4.	<i>Proyecto ALCA</i> .....	28
4.	Nivel multilateral .....	29
4.1.	<i>Organización Mundial del Comercio (OMC)</i> .....	29
4.2.	<i>Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)</i> .....	31
4.3.	<i>Organización Mundial de Aduanas (OMA)</i> .....	31
4.4.	<i>Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/Naciones Unidas)</i> .....	32
4.5.	<i>Organización Marítima Internacional (OMI)</i> .....	33
4.6.	<i>Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)</i> .....	34
Capítulo 2		
Grado de efectividad y aplicación de las normativas sobre facilitación fronteriza y algunas consideraciones con relación a la gestión de los sistemas estatales de control .....		
		34
CONCLUSIONES .....		
		36
ANEXOS .....		
		41
BIBLIOGRAFÍA.....		
		70

## INTRODUCCIÓN

La puesta en funcionamiento de las zonas de libre comercio requiere de la eliminación de todos aquellos obstáculos organizacionales, administrativos y operativos que limitan el flujo internacional de bienes, personas y servicios, dificultades éstas que suelen concentrarse especialmente en los pasos de fronteras terrestres y en los puertos y aeropuertos. Por tal motivo, estas áreas están tendiendo cada vez más a considerarse variables de las políticas macroeconómicas e incluso se le ha llegado a asignar un rol facilitador específico y generador de cooperación en los procesos de integración<sup>2</sup>.

El presente trabajo, correspondiente al punto V.7 del Programa de Actividades de la ALADI para el año 2003, tiene por objetivo realizar un diagnóstico de las distintas restricciones observadas en los puntos de atención en las fronteras terrestres y en puertos y aeropuertos, que de alguna manera dificultan el trasiego de bienes, personas, servicios e información que componen los flujos de comercio internacional de los países de la región.

Los principales antecedentes de este estudio son los documentos ALADI/SEC/di 1543 y 1543.1, en los cuales se identificaron y clasificaron las distintas iniciativas de integración fronteriza existentes en la región con relación a la infraestructura física, las operaciones de transporte, telecomunicaciones, servicios energéticos y los aspectos económicos, de orden social y ambiental, de manera de establecer en forma precisa los avances que se han registrado en estos procesos.

En esta oportunidad, se decidió reformular el contenido y alcance de los mencionados documentos, acentuando el perfil sobre la problemática existente en las fronteras terrestres, puertos y aeropuertos, que de alguna manera impiden un ágil flujo comercial.

El presente documento consta de un Resumen Ejecutivo, una Introducción que contiene el marco de referencia del trabajo; dos Partes principales y las Conclusiones. La Primera Parte, se divide en dos capítulos y contiene una compilación de las principales restricciones que obstaculizan el flujo del comercio de bienes y servicios a través de las fronteras terrestres (Capítulo 1), portuarias y aeroportuarias (Capítulo 2).

La Segunda Parte, incluye dos capítulos y describe, en primer lugar, las principales normativas internacionales adoptadas por los países de la región, que rigen las relaciones en materia de facilitación fronteriza, así como algunas acciones llevadas a cabo a nivel internacional para atacar los mencionados problemas. En el capítulo 2, en base al análisis del cuerpo normativo e iniciativas presentadas en el Capítulo 1, se resumen los elementos a considerar en la optimización de los flujos de comercio de bienes y servicios a través de las fronteras de los países de la región y se señalan algunos factores que han impedido la aplicación plena de los mismos en los países de la región.

### 1. Metodología de Trabajo

A los efectos de identificar los factores bajo estudio y analizar en forma ordenada y sistemática sus componentes, el presente estudio se ha estructurado teniendo en consideración alguna de las premisas de la teoría de las restricciones

---

<sup>2</sup> Valenciano, Eugenio. "La Frontera: Un nuevo rol frente a la Interacción. La experiencia en el MERCOSUR". CEFIR. 1998.

(TOC).<sup>3</sup> Según este modelo teórico de trabajo, basado en el pensamiento sistémico y creado para mejorar los procesos de las organizaciones, la rapidez del flujo de los elementos que integran un sistema se determina por el elemento más lento de ese sistema. Este último elemento se convierte en una restricción –o "cuello de botella"–, que le impide al sistema alcanzar un mejor desempeño en relación a su objetivo principal.

La aplicación de esta teoría a los sistemas de comercialización internacional, se traduce en la premisa de que el grado de fluidez de éstos, de los sistemas de comercialización internacional, dependerá de las restricciones que surjan dentro de los mismos y, también, de las originadas en otros, en especial, en los sistemas estatales de control.

Según la TOC, hay básicamente dos tipos de restricciones: las políticas y las físicas. Las políticas generalmente tienen que ver con reglas formales o informales erróneas, no alineadas o en conflicto con la meta del sistema, con problemas en la planificación estratégica y/o con una gestión ineficiente. Por su parte, las físicas se vinculan con instalaciones y equipos escasos o ineficientes y con ausencia o mal aplicación de tecnología al mejoramiento de la gestión de los procesos.

Según los datos más actuales, la tendencia indica que en la mayoría de las organizaciones hay una marcada preeminencia de las restricciones políticas sobre las físicas, ya que lo más evidente es que estas organizaciones no pueden obtener el máximo provecho de los todos sus recursos (*inputs*).

El marco del pensamiento sistémico, sobre el cual se basa este modelo, permite apreciar las interdependencias que existen en un sistema y cómo impactan las decisiones de un área sobre las otras. Los procesos multifuncionales de cualquier ámbito, solo se mueven a la velocidad del paso más lento. La manera de acelerar el proceso es utilizar un catalizador en el paso más lento y lograr que trabaje hasta el límite de su capacidad para acelerar el proceso completo.

De acuerdo con esta teoría, mientras las organizaciones continúen manejándose como si estuvieran compuestas por partes independientes, nunca serán capaces de obtener resultados óptimos de sus procesos. Por ello es necesario ensamblar adecuadamente sus partes, sincronizándolas para obtener los mejores beneficios como un todo, de forma integral.

## 2. Marco Teórico

Los conceptos fundamentales a manejar en el presente trabajo son los siguientes:

### a) Sistemas

En el presente trabajo se entrecruzan, influenciándose entre sí, dos grandes sistemas: a) los canales de comercialización internacional y b) los sistemas de contralor públicos. Asimismo, se definen dos conceptos que forman parte del contenido esencial de este trabajo: la Frontera y la Facilitación Fronteriza.

---

<sup>3</sup> Theory of Constraints (TOC), creada por el Dr. Eliyahu Goldratt. Modelo sistémico de gestión aplicable a Operaciones (bienes y servicios), Gestión de la Cadena de Abastecimiento, Gestión de Proyectos, Toma de Decisiones, Marketing y Ventas, Gestión Estratégica y Recursos Humanos.

i) Canales de comercialización o cadenas de abastecimiento

Cada operación de comercio internacional se gestiona a través de actividades realizadas dentro de un canal de comercialización internacional, dentro del cual fluyen bienes, personas, servicios e información. Bajo la concepción sistémica, estos canales se transforman en cadenas de abastecimiento internacionales compuestas de una cadena de Producción, un canal de Comercialización Internacional y una cadena de Distribución Física internacional. La cadena de abastecimiento se define como “la integración de procesos de negocios, desde el usuario final hasta los proveedores originales, que proveen productos, servicios e información que aumenta valor a los clientes”<sup>4</sup>

Uno de estos procesos que forman la cadena de abastecimiento, es el cumplimiento de órdenes, cuya meta consiste en la entrega, en tiempo y forma, de los productos o servicios demandados por los clientes. Este proceso puede verse obstaculizado por múltiples factores.

ii) Sistemas de control estatal

En el ámbito territorial, el poder estatal se ejerce a través de varias autoridades administrativas entre las cuales figuran las Regiones Administrativas o uniones de Departamentos; los Departamentos o Provincias; los Territorios indígenas; los Municipios o Distritos y las Autoridades Administrativas en zonas de frontera. Estas entidades ejercen diversas funciones, entre las cuales se encuentra la de control de las actividades de los actores económicos. En este caso, la función de control estatal se conforma de sistemas específicos con fines o metas fiscales (pago de tributos) o técnicos (cumplimiento de normas de carácter comercial, de seguridad, sanitario, de migración, etc.).

Como se ha dicho, estos dos sistemas interactúan entre sí, cada cual con sus respectivas metas: el sistema de comercialización internacional, buscando satisfacer clientes alrededor del mundo en tiempo y forma, y los sistemas de control estatal para cumplir con sus objetivos fiscales o técnicos. Ambas metas pueden dar lugar a un conflicto de intereses si ambos sistemas no se ensamblan y sincronizan adecuadamente, de forma tal que cada uno pueda obtener los mejores beneficios y cumplir eficientemente sus objetivos principales.

b) Frontera

El concepto de frontera, concebida como el límite que demarca la soberanía y el territorio de un país, está vinculado tradicionalmente a los límites físicos, definidos en porciones de tierra, agua y aire.

Las fronteras terrestres son claras líneas divisorias físicas que separan y/o contactan subsistemas nacionales diferentes con sus diversas complejidades.

Existen otros tipos de límites internacionales, caso de los puertos y aeropuertos, que son áreas ubicadas dentro del territorio nacional, que a la manera de membranas controlan los flujos de personas y bienes que ingresan o egresan del enclave aduanero nacional. En esta última clasificación se incluyen los exclaves aduaneros ubicados en terminales o plataformas interiores terrestres (zonas francas, depósitos fiscales).

---

<sup>4</sup> Definición del *Global Supply Chain Forum*.



Tanto en las fronteras terrestres como en las portuarias o aeroportuarias, actúan el sistema de contralor público y actores privados, ambos con ingerencia directa sobre la fluidez del movimiento de bienes y personas por estas áreas.

De esta manera, las fronteras se transforman en ámbitos de actuación integral de las políticas públicas y de los emprendimientos privados, lo cual las convierte en zonas de articulación geopolítica y geoeconómica.<sup>5</sup>

c) Facilitación fronteriza

La temática sobre facilitación fronteriza se enmarca en un concepto más amplio de facilitación del comercio y el transporte que abarca, fundamentalmente, acciones para eliminar las restricciones organizacionales, administrativas, operativas y físicas al flujo de bienes, personas, servicios e información, mediante la simplificación de los controles y procedimientos aduaneros, de los controles de migración, sanidad, transporte, tributación y seguridad; el mejoramiento de las tecnologías de comunicación e información, de la infraestructura física; una mayor transparencia y armonización normativa; el mejoramiento de los servicios a los pasajeros y la carga; los pagos; el seguro, etc.

Del análisis de los últimos estudios realizados sobre la realidad fronteriza, se puede observar una tendencia a concentrar el tema de la facilitación fronteriza en dos aspectos principales: la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera y la eliminación de aquellas medidas que se constituyen en barreras aplicables al desplazamiento de factores productivos a través de estas áreas. En otras palabras, la facilitación fronteriza significa habilitar, a través de determinadas medidas, un comercio más fluido sin el estorbo de los procedimientos burocráticos.

---

---

<sup>5</sup> Gorosito, Ricardo. "Elaboración de Propuestas para la Facilitación de las Condiciones de Tránsito en los Pasos de Frontera de la Región Centro Oeste Sudamericana". ALADI-CAF. 1999.

## PARTE I

### PRINCIPALES RESTRICCIONES DETECTADAS EN LAS FRONTERAS DE LA REGIÓN QUE DIFICULTAN LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES

Se dijo que los sistemas de comercialización internacional y de control estatal se entrecruzan, contraponiendo sus respectivas metas: el primero, buscando satisfacer clientes alrededor del mundo en tiempo y forma y el segundo cumpliendo con los objetivos, fiscales o técnicos, que son la razón de ser de su existencia.

En esta parte del trabajo, se presenta un diagnóstico de las principales restricciones provenientes de los sistemas de control que limitan el flujo internacional de bienes, personas y servicios en los pasos de fronteras terrestres, puertos y aeropuertos, por ser estos lugares donde se producen los cuellos de botella más importantes.

#### Capítulo 1

##### Fronteras Terrestres

En los documentos ALADI/SEC/di 1543 y 1543.1 se trató detalladamente la realidad fronteriza terrestre de los países miembros en todas sus dimensiones, llegándose a la conclusión de que la discontinuidad o fractura territorial, social, económica, cultural, etc. que en general implican las fronteras terrestres de la región, supone, entre otras realidades, un obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, teniendo un importante impacto en el comportamiento de los flujos comerciales internacionales.

En este capítulo se repasarán las principales restricciones existentes en estas fronteras, provenientes tanto de sectores públicos como privados, así como la reacción de los actores económicos ante las mismas.

#### 1. RESTRICCIONES PROVENIENTES DEL COMPORTAMIENTO DE LOS SECTORES PÚBLICOS.

La actuación de los organismos públicos en los pasos de fronteras terrestres se traduce en numerosas restricciones al flujo del comercio internacional, principalmente de carácter político, ocasionadas por el diseño e implementación de políticas inapropiadas y una estructura y funcionamiento organizacional de baja productividad.

##### 1.1. Restricciones políticas

Las restricciones políticas pueden ser de índole jurídico-institucional o de gestión.

a) De carácter jurídico-institucional

❖ *Multiplicidad normativa*

La facilitación fronteriza es un tema multidisciplinario. Involucra varias áreas de los ordenamientos institucionales nacionales y es objeto de negociación internacional en varios foros subregionales, regionales y mundiales.

Esta situación, inmersa en una cultura del “parcelamiento” que caracteriza a nuestra región, donde cada institución y cada negociación es un fin en sí mismo, genera un acervo normativo excesivo.

La facilitación fronteriza es uno de los temas que tienen la fortuna de disponer de la mayor cantidad de acuerdos, leyes, decretos y reglamentos. Sin embargo, la facilitación, como tal, no se alcanza. Ergo, la existencia de numerosas normas sobre el tema no asegura resultado. En realidad, puede afirmarse que lo que asegura es confusión, inseguridad jurídica y duplicidad de exigencias.

❖ *Escaso nivel de efectiva aplicación de las normas vigentes*

Si bien, como se ha dicho, existe un gran caudal normativo en materia de facilitación fronteriza, y hasta existen significativos avances en cuanto a la armonización de esta normativa (Anexo 2), lo verdaderamente trascendente es que la misma se aplica parcialmente o, directamente, no se aplica. Esta situación se traduce en que el actor económico involucrado continúa enfrentando distintos procedimientos, controles y documentos en cada paso de frontera.

❖ *Desactualización en el diseño de la normativa.*

Es común que el diseño o las modificaciones de la normativa vinculada, especialmente, a los temas operativos, se realice sin tener en cuenta las nuevas tendencias tecnológicas y operativas de la distribución física internacional y la gestión logística.

b) De gestión

En la mayoría de los pasos fronterizos la gestión llevada a cabo por las autoridades responsables de los diversos controles es ineficiente, siendo el mejor barómetro de esta situación las largas filas o campamentos de camiones que muchas veces, sin aparente justificación, permanecen por días<sup>6</sup> a la espera de la autorización para continuar viaje, la mayoría de las veces en pobres o malas condiciones físicas y de salubridad. Como resultado de numerosas entrevistas realizadas a transportistas durante dichas esperas, se pudieron identificar algunas de las causas de estos problemas:

❖ *Procesos de atención implementados incorrectamente*

En la Comunidad Andina existe el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) (7), lugar en el que “la verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos que realizan, en forma conjunta, en los Centros Binacionales de Atención en

---

<sup>6</sup> Hasta hace pocos años, los tiempos muertos en muchos pasos fronterizos de la región se ubicaban entre cuatro y cinco días promedio.

<sup>7</sup> Decisión 502.

Frontera, funcionarios nacionales competentes designados por el País de Salida y el País de Entrada.”

Por su parte, en el MERCOSUR <sup>(8)</sup> existe el control integrado en frontera, que implica "la actividad realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operacionales compatibles y semejantes de forma secuencial y siempre que sea posible, simultáneas, por los funcionarios de los distintos órganos que intervienen en el control”.

En ambas subregiones, en el mejor de los casos, la implementación de estas disposiciones se tradujo en que debajo de un mismo techo, de un lado controlan las autoridades de un país con sus criterios, modalidades, exigencias y horarios y del otro lado controlan las autoridades del otro país, con sus criterios, modalidades, exigencias y horarios. El avance registrado, entonces, parece traducirse en que la implementación de las disposiciones vigentes sólo ha implicado, hasta el momento, “trabajar cada uno por su cuenta y a su manera, pero bajo un techo común.”

❖ *Problemas en los horarios de atención en los pasos de frontera.*

Un claro y directo ejemplo de lo anterior es la situación de bs horarios de atención en la frontera. Las autoridades de cada país tienen sus propias jornadas laborales, lo cual equivale a decir que cada autoridad tiene un horario de extensión distinto, de continuidad distinta y, por lo tanto, que en el noventa por ciento de los casos no coincide el uno con el otro.

No hay uniformidad y mucho menos simultaneidad y además, al estar estructurados sobre la base de una atención en días hábiles, en muy pocos casos hay coincidencia de feriados.

Una reciente investigación puso en evidencia que, de los 365 días del año, los pasos de frontera de la región registraron un promedio total de 178 jornadas de trabajo normal, sin pagar habilitaciones extraordinarias, descontando los días feriados y las huelgas de funcionarios.

❖ *Excesiva preeminencia del factor humano en los sistemas de fiscalización.*

Los sistemas de fiscalización fronteriza continúan estructurados bajo la concepción de hace dos siglos atrás, es decir, al amparo de un contacto directo entre el objeto a fiscalizar y el elemento fiscalizador.

No se han incorporado a los actuales sistemas de fiscalización los conceptos logísticos de gestión en la distribución física internacional. En consecuencia, el funcionario de aduana, migración, sanidad, transporte y seguridad, están mental y profesionalmente “preparados” para tomar contacto directo con la carga, sin importar si ello implica abrir un contenedor lacrado y precintado o sacar el toldo con lingas lacradas y precintadas que cubre un camión.

Resulta evidente que los recursos humanos encargados de la fiscalización fronteriza ni tienen asumido que su tarea es un elemento más de toda una cadena y que esta cadena es nada más ni nada menos que una compraventa internacional de mercancías.

Reducción de la incidencia de los recursos humanos en la fiscalización y decisión mediante la informatización armonizada y compatible, capacitación de los controladores y jerarquización de su tarea y retribución, parecen formar una trílogía básica de medidas que en el corto plazo llegarían a amortiguar el gran impacto negativo que actualmente tienen los sistemas de fiscalización fronteriza en los flujos de intercambios comerciales.

---

<sup>8</sup> Acuerdo de Recife (CMC.Dec. 5/93)

Un caso concreto de sistema fiscalizador fronterizo muy eficiente es el de la frontera México-EE.UU. Esta frontera tiene una demora promedial anual de veinte minutos y cuando debe funcionar en el máximo nivel de seguridad, como sucedió un breve lapso inmediato siguiente al 11 de setiembre, ese tiempo promedial anual pasa a ser de once horas (Anexo 1).

❖ *Controles internos entre provincias*

A los problemas detectados en los pasos de frontera, hay que sumarle los que se registran en algunos países de composición política estadual y/o federativa, en los cuales cada estado o provincia instala puestos de control de documentación y pesaje al comienzo y terminación de su jurisdicción.

Esta realidad también implica un serio trastorno a la fluidez de la operación de transporte, sin mencionar que en la mayoría de los casos también genera un extra-costo que se debe asumir por el operador, o sea, por el precio final del producto puesto a disposición del consumidor.

## 1.2. Restricciones físicas

Cuando se menciona la infraestructura necesaria para procesar una adecuada atención en la frontera, se está aludiendo a las rutas de acceso, a los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de contralor, a las áreas de estacionamiento y a las instalaciones que dispensan los servicios complementarios de facilitación y atención del usuario.

En general, los países miembros de la ALADI han incluido en sus políticas nacionales y subregionales medidas que conllevan a proveer, a los pasos de frontera, de instalaciones adecuadas para dar soporte físico al control en estas áreas y comodidades a las personas y vehículos que transitan por las mismas (baños, comedores, estacionamiento de vehículos, almacenamiento, etc.).

Asimismo, se han propuesto proporcionar los equipos apropiados para realizar operaciones de pesaje, dispositivos logísticos de asistencia y tratamiento a las cargas; laboratorios de control para las autoridades sanitarias; y estructura básica de telecomunicaciones.

Asimismo, algunos países miembros han previsto la planificación estratégica, diseño y *lay out* <sup>(9)</sup> de las instalaciones, teniendo en consideración la localización, capacidad y funcionalidad de los procesos desarrollados en frontera por los distintos organismos involucrados, los diagramas de flujo de los mismos y el volumen de operaciones, tanto presente como proyectado.

Sin embargo, todas estas iniciativas no han dejado aún de serlo. En la realidad, los pasos de frontera de la región disponen de importantes carencias y deficiencias de infraestructura. Esta situación se debe, en la generalidad de los casos, a falta de presupuesto estatal, incapacidad de endeudamiento de los estados y ausencia de una política de atracción de la inversión privada en esas zonas.

La situación se agudiza con el transcurso del tiempo y el impacto negativo más significativo se registra en las comunicaciones. Hay enormes dificultades para asegurar el mínimo e imprescindible flujo de información entre las autoridades de control de un mismo país y de un país con otro. Igualmente, hay ausencia de procesamiento de la información y de los datos en registros estadísticos.

---

<sup>9</sup> Distribución de equipos e insumos en un área de trabajo determinada.

También es importante mencionar que los avances más recientes en materia de introducción de tecnología en los sistemas de control fronterizo, si bien implica un aporte importante para alcanzar avances significativos, poseen dos características que obstaculizan seriamente el máximo desarrollo de sus potencialidades; están fuera de línea con el sistema nacional y son incompatibles entre sí.

## 2. RESTRICCIONES PROVENIENTES DEL COMPORTAMIENTO DE LOS SECTORES PRIVADOS.

En cuanto a los actores privados, las restricciones en las fronteras terrestres están vinculadas al comportamiento de las estructuras sociales existentes en estas áreas.<sup>(10)</sup>

La zona de frontera internacional terrestre es una extensión geográfica limitada que, en algunos casos, consiste en poblaciones gemelas o franjas territoriales que penetran en cada uno de los países colindantes, desbordando los límites estatales tradicionales, y en otros, se trata de zonas escasamente pobladas o de territorios despoblados con importantes accidentes naturales que dificultan las comunicaciones.

Las particularidades de carácter socioeconómico, cultural y geográfico que caracteriza a las zonas fronterizas terrestres de la región, llevan a que en las mismas se produzcan comportamientos que las diferencian de los respectivos países y que de alguna manera inciden en la facilitación del comercio y el transporte en estas zonas.

En este entorno, predomina un precario nivel de desarrollo socio económico que se traduce en comportamientos de “sobrevivencia”. En tal sentido, las poblaciones fronterizas tienen como su razón de ser, la generación de situaciones por las que se generen inesperados transbordos, almacenamientos y/o estacionamientos. Cuanto más inesperados sean, mejor; cuanto más prolongados sean, mejor aún. Esa es la filosofía y forma parte del día a día de un paso de frontera de la región.

No es raro, entonces, encontrar “servicios especiales” como la provisión de electricidad, agua potable, servicios higiénicos, etc., muy costosos; o trámites naturalmente clásicos y sencillos que se empantanar y se transforman en engorrosos, ameritando la intervención de un agente que aparece en escena como el único capaz de solucionar la situación.

Es que en términos generales, puede afirmarse que la compraventa internacional hacia el interior de la región, tiene cuatro y no tres negocios o contratos accesorios; los clásicos, el transporte, el seguro y la distribución, y uno no clásico pero si perdurable, el paso de frontera, en el cual hacen “su” negocio una cantidad de actores intermediarios que con su participación no aportan más que superar un obstáculo existentes, pero que con ella indudablemente afectan la relación costo-tiempo que debe preservar cualquier operación de movilidad racional y eficiente.

---

<sup>10</sup> Para ampliar sobre este tema, ver documento ALADI/SEC/di 1543 “Informe Preliminar sobre los Avances Alcanzados en Materia de Integración Fronteriza en los Países Miembros”. 2001.

### 3. REACCIONES DEL SECTOR PRIVADO ANTE LAS RESTRICCIONES DE LAS FRONTERAS.

Los actores económicos que forman parte del sistema de canales de comercialización internacional que se entrelaza e interactúa con el sistema de contralor público fronterizo, fundamentalmente son los importadores, exportadores, despachantes de aduana, operadores de transporte y operadores de servicios conexos.

Estos actores, entran en este escenario como partes pasibles de las ineficiencias del sistema público de control, pero también, en algún caso puntual, como elementos que alimentan el actual sistema de control, en general y como generadores de algunas de las restricciones, en particular.

Se observa que las cámaras de importadores y exportadores no han ejercido una presión eficiente como para modificar esta situación. En términos generales puede afirmarse que esta realidad obedece, o bien a que las autoridades públicas no han tenido buena predisposición para actuar ante la presión, o bien a que los actores económicos no tienen clara conciencia de los importantes ahorros en costos y tiempos que podría obtener este sector solucionando si logra una solución para los inconvenientes detectados.

Por otra parte, también se observa que la actitud de los despachantes de aduana no tiene un perfil de reclamo. Si bien parece más activa, algunos analistas consideran que esta híbrida actitud se debe a que la actividad de estos gestores está sustentada no sólo en la facilitación de los negocios, sino también en la complejidad y problemática de los trámites aduaneros en capitales y fronteras.

En lo que respecta a los operadores de transporte internacional terrestre, aún cuando son los actores que mayor movimiento y énfasis ponen en los reclamos que realizan, los resultados que obtienen son escasos y de poca significación. Se entiende que esta escasa efectividad se debe a que el reclamo no es institucional ni integral y, por lo tanto, carente de una adecuada estrategia de negociación, presentándose más bien como una “queja” circunstancial que se exige que rápidamente se solucione mediante una medida aislada.

## Capítulo 2

### Fronteras Portuarias y Aeroportuarias

Aún cuando los problemas de contralor en los puertos y aeropuertos no alcanzan la dimensión de los detectados en las fronteras terrestres, es necesario señalar algunos que tienen un importante impacto negativo en la agilidad de los flujos de pasajeros y carga.

#### 1. COMPORTAMIENTO DE LOS ACTORES PÚBLICOS.

Los factores críticos y procesos obstructores del flujo ágil de bienes y personas en puertos y aeropuertos de la región, derivan principalmente del diseño e implementación de políticas públicas y de las características de la estructura organizacional y del comportamiento de la administración central y sus agentes, en las terminales portuarias y aeroportuarias.

Entre estos factores y procesos obstructores cabe señalarse a los siguientes:

### 1.1. Restricciones físicas

En los últimos quince años los países de la región han procurado optimizar los costos y la productividad en puertos y aeropuertos mediante el mejoramiento de su infraestructura física. Sin embargo, este proceso a tenido que enfrentar a las serias limitaciones de carácter financiero que padecen los Estados de la región, incluyendo su nula capacidad de asumir nuevo endeudamiento, con lo cual, además de registrar importantes retrasos, la situación a derivado a una convocatoria del sector privado para invertir en estos emprendimientos.

#### a) Infraestructura portuaria

En el caso de la infraestructura portuaria, además de las carencias financieras precedentemente indicadas, existe otra circunstancia que complica aún más la situación de los puertos de la región; contrariamente a lo que sucede con los puertos de los países desarrollados, éstos carecen de todo tipo de incentivo o subsidio, con lo que sus recursos sólo provienen de los servicios que prestan y de la carga impositiva de los mismos. Dicho de otra forma, ante la situación económica y financiera de los países de la región y la realidad institucional de sus puertos, éstos prestan un servicio caro e ineficiente.

Los problemas son varios y de diferente naturaleza. Sin embargo es posible afirmar que los de mayor impacto negativo son los que se vinculan al dragado, a las limitantes en las vías de acceso a las terminales y a la ausencia de equipos intermodales. Estos tres grandes problemas inevitablemente se traducen en sobrecostos para las empresas navieras y para los dueños de la carga.

Actualmente bs países han comenzado a incluir a intervención del sector privado en estos emprendimientos, y lo han hecho dentro de otro proceso más amplio de reforma del Estado, que implica la transferencia al sector privado de actividades y servicios realizados hasta entonces por el sector público. Para dicho fin se han empleado diferentes modalidades, tales como la desregulación de algunas actividades económicas, la privatización de empresas estatales o el otorgamiento de concesiones de obras de infraestructura pública y de servicios públicos.

#### b) Infraestructura aeroportuaria

Con relación a los aeropuertos, el acelerado desarrollo del sector aerocomercial obliga, tal vez con mayor premura que en otros modos de transporte, a una constante actualización en los aspectos de infraestructura, equipos y tecnología, para ofrecer servicios oportunos y de calidad.

Al igual que con los puertos, en la región esta actualización se ha venido realizando especialmente a partir de los años de la década de los noventa, ya sea con financiamiento estatal o del sector privado a través de concesiones.

En términos generales, la percepción de los usuarios de los aeropuertos de la región, es decir de las líneas aéreas, los pasajeros y dueños de carga, es que si bien las instalaciones aeroportuarias de la región cumplen con sus objetivos, no son todo lo bueno que deberían, al menos en relación a lo que ellos pagan por los diversos conceptos de uso de las mismas (relación precio/calidad).



Entre los problemas detectados, puede indicarse que dos resultaron ser comunes a todos los usuarios: que el mantenimiento de las pistas no se hace permanentemente y en varios aeropuertos de la región debería construirse nuevas pistas y que muchas terminales aeroportuarias carecen del equipamiento necesario para su funcionamiento como tal, es decir, como terminal, apoyando cadenas logísticas de distribución física internacional.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario precisar que la infraestructura de los aeropuertos de la región no constituye, en general, un cuello de botella para el desarrollo del actual nivel de operaciones y flujo del comercio, lo cual no quiere decir que una posición más proactiva de las administraciones de los aeropuertos, podría generar ingresos no aeronáuticos adicionales que además de contribuir a disponer de fondos para financiar mejoras en las instalaciones y en los servicios, evitaría aumentos de las tarifas a los principales usuarios.

## 1.2. Restricciones políticas.

Las restricciones políticas en puertos y aeropuertos se centran no tanto en los aspectos de gestión, la cual incide directamente en el costo y tiempo del tránsito de las mercaderías y pasajeros, a través de estas terminales.

El tipo de proceso dentro del cual se prestan los servicios portuarios y aeroportuarios, es de carácter intermitente o por lotes de servicios. Cada carga o pasajero sigue diferentes rutas y “fluye” a través de todos o algunos departamentos de la terminal, en cada uno de los cuales se inicia y termina un servicio. Dentro de este proceso intermitente, las mercaderías o los pasajeros se unen a una línea de espera a medida que son transferidos de un centro de servicios al siguiente. De esta forma, el inventario de la carga en proceso se acumula o los pasajeros esperan su turno, visualizándose al sistema como una red de colas, donde los clientes o los bultos, pasan la mayor parte del tiempo esperando para ser atendidos. El tiempo de espera variará directamente con la cantidad de carga o pasajeros involucrados dentro del proceso y con el diseño y la distribución de las instalaciones portuarias y aeroportuarias; pero lo concreto es que esta realidad se transforma en un verdadero cuello de botella en la mayoría de las terminales portuarias o aeroportuarias de la región.

Las restricciones comunes para la distribución o *layout* en este tipo de proceso, son principalmente de espacio y edificaciones y fundamentalmente se deben a la ubicación fija de ciertos departamentos (carga, descarga); a disposiciones de seguridad; y a requerimientos de circulación.

### a) Gestión portuaria

A partir de los años noventa, los países de la región iniciaron importantes cambios en la infraestructura y gestión portuaria bajo la nueva tendencia reformista liderada por la Comisión Especial Interamericana de Puertos de la Organización de los Estados Americanos.

Si bien estas reformas han tenido algunas diferencias, ya que cada país aporta elementos propios, todas se han orientado a la necesidad de buscar una mayor competitividad, producir una apertura del comercio exterior, instaurar una desburocratización de los procedimientos y lograr un objetivo final claro en la búsqueda de sistemas portuarios más eficientes, que propendan a obtener menores costos totales en toda la cadena del transporte.

Sin embargo, esas diferencias anotadas, se traducen en importantes obstáculos y generan demoras en la atención a los buques, de carga y pasajeros, entre las cuales cabe señalar las siguientes:

*i) Gestión de los servicios portuarios*

En la mayoría de los puertos de la región los servicios portuarios siguen siendo ineficientes con relación a los niveles mundiales de calidad y al tiempo que lleva su suministro. Si bien en la región el tiempo de estadía de camiones en puerto y el *lay time*<sup>11</sup> de los buques ha disminuido sustancialmente, aún se está en desventaja con relación a los tiempos relevados en los puertos de los países desarrollados, situación que además puede derivar en desequilibrios entre la tarifa cobrada y el servicio prestado. Por otra parte, factores tales como horarios de operación limitados o ausencia de coordinación entre las bases de información sobre el flujo de carga, de pasajeros y los servicios portuarios brindados, complican aún más las posibilidades de mejorar.

*ii) Gestión de la información y documentos*

Ante la exigencia de demasiados documentos a los usuarios del puerto (entre 15 a 25 documentos por TEU lleno, aproximadamente a un costo de U\$S 4 por emisión y entrega de ellos), se han puesto en marcha en algunos países sistemas de intercambio de datos que permiten la reducción de documentación de la carga, el transporte, aduana, migración, etc. y la disminución del contacto físico con los documentos, de manera de limitar las posibilidades de corrupción. Lamentablemente la implementación de estos sistemas aún no alcanzó un grado de diseminación lo suficientemente importante como para producir efectos positivos de cierta magnitud.

*iii) Gestión de recursos humanos*

La gran mayoría de los puertos de la región se caracteriza por el sobredimensionamiento de sus recursos humanos. Si bien esta situación se ha podido equilibrar al realizarse las reformas portuarias, en algunos casos las soluciones aplicadas ocasionaron un costo social importante con impacto directo en los niveles de empleo de las economías nacionales. Por otra parte, esa reducción no siempre fue acompañada de una adecuada capacitación del personal, especialmente en el área operativa, con lo que el factor productividad de los actuales recursos humanos puede y debe mejorarse en forma sustancial.

Con relación a las autoridades de control, en especial las vinculadas a la aduana, seguridad, salud y migración, en la mayoría de los casos se observa escasa voluntad para realizar ágilmente sus funciones, existiendo incluso algunos casos de corrupción que parecen no controlarse adecuadamente por las administraciones centrales nacionales.

*iv) Coordinación interinstitucional*

En la búsqueda de un modelo equilibrado de gestión portuaria, las normativas sobre puertos de la región indican que es necesario que la toma de decisiones estratégicas, tácticas y operativas, cuenten con el aporte de los distintos

---

<sup>11</sup> Tiempo previsto de estadía del buque en el puerto.

órganos estatales de control que funcionan en el puerto, los usuarios de los servicios portuarios, los navieros y los agentes intervinientes.

Actualmente ya no se duda que el equilibrio de una gestión portuaria pasa, necesariamente por una adecuada relación puerto-aduana. Los puertos y aduanas de la región deberían “coadyuvar al tráfico eficiente del comercio y transporte, lo cual se puede lograr mediante la reforma de los procedimientos que encarecen en forma onerosa las transacciones del comercio y mediante la cooperación y asistencia entre puertos y aduana para la eficiencia del movimiento de carga y de pasajeros (CIP-OEA)”.

Cabe señalar, que sólo en algunos países de la región se han realizado importantes avances de coordinación puerto-aduana, especialmente en los campos de la automatización y procesamiento de datos.

Otra faceta institucional muy importante es la que tiene vinculación con la relación puerto-seguridad. La seguridad portuaria tradicionalmente abarca el control de ingreso y salida de mercaderías y personas de los recintos portuarios, el control del tráfico ilícito de drogas, armas y explosivos, el control de polizontes, incendios, catástrofes naturales, entre otros, y últimamente, el control de las actividades terroristas, las cuales se han convertido en prioridad absoluta para los gobiernos (Anexo 1). Teniendo en cuenta el actual estado de situación de esta relación institucional, se impone la adopción de un conjunto de medidas que, a forma de programa, incremente notoriamente los niveles de seguridad de los recintos portuarios sin que ello implique incrementar, a su vez, los tiempos de gestión sobre la carga y/o los pasajeros que utilizan las terminales.

#### b) Gestión aeroportuaria

El importante incremento de la demanda del modo aéreo en la región, especialmente en el subsector carga, así como las crecientes exigencias de los clientes, está presionando a las autoridades responsables de los aeropuertos a encarar conjuntamente con el redimensionamiento de la infraestructura física y tecnológica aeroportuaria, la mejora de la gestión de esas terminales y el funcionamiento coordinado de los controles aduaneros, de migración, sanidad y seguridad.

En ese sentido, actualmente son varias las terminales aeroportuarias que están implantando nuevos elementos de gestión para alcanzar mayor productividad, rentabilidad y por tanto, mayores recursos para re-invertir en infraestructura, sistemas de seguridad y protección de la aviación. Uno de estos emprendimientos es el sistema *Hub & Spoke*, que consiste en la concentración de los tráficos sobre pocos puntos (*hubs*) que distribuyen carga hacia estructuras periféricas (*spokes*), desde las cuales se producen luego las entregas finales sobre itinerarios cortos terrestres.

En lo que respecta a los controles de seguridad, claves en el modo aéreo, en muchos aeropuertos de la región la situación presente déficit importante. No hay adecuada coordinación entre las autoridades que se encargan de los mismos y los actores que brindan los servicios aeroportuarios, lo cual se traduce en demoras en el flujo de pasajeros y cargas. Al igual que en los puertos, la seguridad aeroportuaria ha tenido un ámbito tradicional de control, lo cual ya ha provocado algunas demandas concretas de la gran mayoría de los grandes operadores internacionales, para continuar utilizando las terminales de la región como interfaces de sus sistemas de distribución.

## 2. ACCIONES DEL SECTOR PRIVADO ANTE LAS RESTRICCIONES DETECTADAS.

Los actores del comercio internacional vinculados directamente a la operación portuaria y aeroportuaria, son fundamentalmente los operadores de transporte, importadores, exportadores y despachantes de aduana, los cuales, al igual que en las fronteras terrestres, se constituyen en la parte sobre la recaen los efectos de las distintas problemáticas mencionadas anteriormente.

Al respecto, también para las cámaras de importadores y exportadores que despachan carga a través de puertos o aeropuertos, se formula el mismo comentario que las que utilizan los pasos de frontera; no ejercen correctamente una importante presión para propiciar rápidas y concretas soluciones a los cuellos de botella que se registran en todas estas interfaces.

Por su parte, en lo que hace a los despachantes de aduana, si bien también cabe la precisión realizada en su momento respecto a los pasos de frontera, encuentran en estas terminales, sobre todo portuarias, diversas irregularidades generalmente cometidas por funcionarios aduaneros, cuya solución depende únicamente de la intervención firme de las autoridades centrales.

En lo que tiene relación con los operadores de transporte internacional marítimo y aéreo, aquí la diferencia es sustancial. Teniendo en cuenta la producción en escala y la incidencia que estos operadores tienen sobre la oferta de servicios, ante cualquier obstáculo que perjudique su operación y perdure en el tiempo, inmediatamente suelen optar por interrumpir sus frecuencias o viajes hacia esas terminales con servicios y controles ineficientes y caros. Esta situación ha llevado a la importante disminución de las opciones de transporte en estos modos para los importadores y exportadores de la región.

## PARTE II

### POLÍTICAS Y NORMAS SOBRE FACILITACIÓN FRONTERIZA Y GRADO DE EFECTIVIDAD Y CUMPLIMIENTO DE LAS MISMAS

La institucionalidad en que se traducen los procesos de integración en los cuales participan los países de la región, ha venido generando desde hace más de cuarenta años, políticas para eliminar restricciones a los sistemas de comercialización internacional. Dicho de otra forma, existe una extensa trama normativa de facilitación del comercio y el transporte internacional y dentro de ella, un capítulo más que trascendente y voluminoso ha sido y es el que tiene relación con normas y reglamentaciones vinculadas a la facilitación fronteriza. Sin embargo, aún cuando la existencia de estas normativas podría indicar una clara predisposición de los países a solucionar las restricciones a los flujos comerciales internacionales, por diversas causas este verdadero cuerpo de disposiciones carece de una efectiva y eficiente aplicación.

En el Capítulo 1 de esta Parte del estudio, se señalan las principales normativas e iniciativas sobre facilitación fronteriza vigentes a nivel subregional, regional y multilateral y en el Capítulo 2, se analizan algunas de las causas que han incidido en el bajo grado de efectividad de aplicación de esta normativa y se presentan algunas consideraciones con relación a la gestión de los sistemas estatales de control.

#### Capítulo 1

##### Emprendimientos y normativas que regulan aspectos de facilitación Fronteriza a nivel subregional y regional

Las primeras normas internacionales aprobadas por los países miembros sobre facilitación del comercio a través de las fronteras, se manifestaron en el año 1928, en ocasión de la Sexta Conferencia Internacional de Estados Americanos, donde se aprobaron dos resoluciones sobre simplificación y normalización de trámites aduaneros y formalidades portuarias. A partir de esa ocasión, los países de la región han venido trabajando en forma sostenida en esta temática y tanto en los ámbitos nacionales como internacionales.

#### 1. Nivel subregional

En este nivel se considera a la Comunidad Andina y el MERCOSUR ampliado. Muy rápidamente veamos el acervo de cada uno de estas subregiones en el tema.

##### 1.1. *Comunidad Andina (CAN)*

Con relación a esta Subregión, se presenta el siguiente esquema de normas e iniciativas sobre facilitación fronteriza terrestre, puertos y aeropuertos:

#### a) Facilitación Fronteriza Terrestre

En este contexto rigen una serie de Decisiones (Anexo 2) entre las que cabe destacar a las siguientes:

- Decisión 477, sobre Tránsito Aduanero Internacional.
- Decisiones 398 y 399, sobre Transporte Carretero de Pasajeros y Carga respectivamente.
- Decisión 501, sobre el establecimiento del marco comunitario para la creación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF).
- Decisión 502, sobre las normas generales para el establecimiento, funcionamiento y aplicación de controles integrados en Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF); y una importante cantidad de acciones complementarias entre las que se destacan:
  - La simplificación y racionalización de los procedimientos y trámites en las operaciones del transporte y del comercio internacional, normalizando los documentos utilizados en dichas operaciones;
  - El establecimiento de un sistema de tránsito aduanero de aplicación subregional;
  - El fomento de la aplicación del intercambio electrónico de datos y otros elementos automatizados dentro de la actividad del transporte y del comercio internacional de mercancías, de modo de lograr una efectiva reducción de costos y agilización de tareas;
  - La armonización de normas y procedimientos aplicables al transporte y el comercio internacional y su compatibilización con las normas internacionales vigentes;
  - La adaptación de la Infraestructura física en fronteras a las necesidades del flujo de personas y bienes.

b) Facilitación portuaria

La normativa andina sobre facilitación portuaria (Anexo 2), se encuentra concentrada en la Decisión 288, sobre Libertad de Acceso a la Carga Originada y Destinada, por Vía Marítima, dentro de la subregión; y por las Decisiones 331 y 393 sobre Transporte Multimodal.

Por su parte, el Comité Andino de Autoridades de Transporte Acuático (CAATA) ha aprobado numerosas resoluciones, la mayoría de las cuales recomienda a los gobiernos una serie de acciones para facilitar el flujo de pasajeros y carga a través de los puertos (Anexo 2).

En el ámbito de las normas nacionales, se aprobaron disposiciones sobre puertos en Colombia y Venezuela, teniendo en consideración los mandatos internacionales sobre facilitación portuaria emanados, principalmente, del Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional de 1965 (FAL/65), de la Organización Marítima Internacional.

c) Facilitación aeroportuaria

Sobre el tema, el conjunto normativo se conforma por las Decisiones 297, 331 y 393 de la CAN; los acuerdos multilaterales vigentes a los que adhirieron los países

andinos; los acuerdos bilaterales entre países, casi todos basados en la Convención de Chicago, y por las normas propias de cada país.

Por su parte, debe puntualizarse expresamente que en materia de seguridad aeroportuaria, los países de esta subregión han trabajado sobre la base de los mandatos del Anexo 17 sobre Seguridad del Convenio de Chicago (Anexo 3). Pero desde el 11 de setiembre del 2001, las nuevas normas y disposiciones adoptadas por la OACI en esta materia, están obligando a una urgente reconsideración del asunto por parte de este conjunto de países, de forma de asegurar la implementación a la mayor brevedad posible de este nuevo paquete jurídico y evitar de esta forma retrasos o interrupciones en el flujo de pasajeros y mercancías.

## 1.2. *Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ampliado.*

Con relación a la normativa sobre facilitación fronteriza del MERCOSUR ampliado<sup>12</sup> (Anexo 2), se destacan las siguientes normas:

### a) Facilitación Fronteriza Terrestre

El MERCOSUR ampliado tiene un importante acervo normativo sobre facilitación fronteriza, en parte protocolizado al amparo del Tratado de Montevideo de 1980. De este conjunto de instrumentos, cabe destacarse los siguientes:

- Anexo I del AAP sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT).
- Decisión 5/93.- Acuerdo de Recife "para la Aplicación de los Controles Integrados en Fronteras entre los Países del MERCOSUR."
- Decisión 1/97.- Convenio de cooperación y asistencia recíproca entre las administraciones de aduanas relativo a la prevención y lucha contra ilícitos aduaneros.
- Decisión 2/99.- Programa de Asunción sobre medidas de simplificación operacional de trámites de comercio exterior y de frontera.
- Directiva 6/00.- Modelo de reglamento de área de control integrado de cargas.

Asimismo, entre los Estados Partes se generaron mecanismos institucionales para la gestión o la ejecución de las iniciativas de facilitación fronteriza, tales como el Grupo Ad-Hoc sobre Integración Fronteriza en el MERCOSUR; los Comités de Frontera, las Comisiones Binacionales, las Comisiones Mixtas e instituciones bilaterales específicas tales como CRECENEA, CODESUL y CODEFRO.

### b) Facilitación portuaria

Las normativas del MERCOSUR ampliado sobre facilitación portuaria, se encuentran en las normas propias de cada país sobre puertos y aduanas; los acuerdos bilaterales de reserva de carga que mantienen algunos de estos países<sup>13</sup> y el Acuerdo de Transporte Multimodal del MERCOSUR (hoy vigente para tres países del

---

<sup>12</sup> El MERCOSUR ampliado incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como socios plenos y a Chile y Bolivia como asociados.

<sup>13</sup> En la región, los acuerdos bilaterales vigentes son los suscritos entre Argentina y Brasil, y entre Brasil y Chile.

MERCOSUR). Asimismo, los países de esta Subregión han suscrito acuerdos a nivel hemisférico y multilateral que tratan esta materia (Parte II, Capítulo II).

En lo que respecta a las normas nacionales, tres de los países del MERCOSUR han aprobado, a nivel nacional, normas sobre puertos (Argentina, Brasil y Uruguay) que tienen en consideración los mandatos internacionales sobre facilitación portuaria, en especial los emanados de la OEA.

c) Facilitación aeroportuaria

La normativa del MERCOSUR ampliado sobre facilitación aeroportuaria se encuentra en la normativa nacional sobre aeropuertos y aduanas, los acuerdos bilaterales entre países (casi todos basados en la Convención de Chicago), el Acuerdo de Fortaleza (Anexo 2) y el de Transporte Multimodal del MERCOSUR. Los países de esta Subregión han suscrito además acuerdos a nivel multilateral que tratan esta materia.

La legislación nacional de los países de esta Subregión sobre administración de aeropuertos y servicios auxiliares, se basa en las recomendaciones del Convenio de Chicago, uno de cuyos fines consiste en asistir a los gobiernos para que puedan superar la congestión de los aeropuertos y del espacio aéreo resultante del continuo crecimiento del tránsito aéreo a escala mundial.

Con relación a la seguridad, los aeropuertos internacionales del MERCOSUR ampliado trabajan sobre la base de los mandatos del Anexo 17 sobre Seguridad del Convenio de Chicago (Anexo 3). Al igual que en la Comunidad Andina, los sucesos del 11 de septiembre del 2001, que llevaron a la OACI a adoptar nuevas normas de seguridad, están obligando a estos países a tomar nuevas medidas para aplicar a la brevedad este nuevo paquete jurídico y evitar de esta forma retrasos o interrupciones en el flujo de pasajeros y mercancías.

1.3. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA)

A través de una declaración política que dio máxima prioridad a la integración física, los Señores Presidentes del Continente dieron sustento y respaldo a una acción conjunta y coordinada de las tres agencias internacionales de financiamiento de la región (BID, CAF y FONPLATA), con el fin de impulsar sus planes de desarrollo de infraestructura, la modernización de los sistemas regulatorios y la armonización de políticas en tres sectores estratégicos: transporte, energía y telecomunicaciones.

2. Cuba y México

La consideración de la situación de ambos países miembros de la ALADI, amerita una consideración específica en atención a sus ubicaciones geográficas.

El caso Cuba

Por su condición de isla, Cuba ha tratado los temas de facilitación fronteriza exclusivamente con relación a las interfaces portuarias y aeroportuarias.

La normativa cubana sobre facilitación portuaria se encuentra fundamentalmente en la legislación nacional sobre puertos y aduanas y en acuerdos a nivel multilateral suscritos por este país (Parte II, Capítulo II).



Por su parte, la normativa sobre facilitación aeroportuaria también se encuentra en la legislación nacional sobre aeropuertos y aduanas y en los acuerdos bilaterales basados en la Convención de Chicago, y los acuerdos multilaterales que tratan este tema.

### El caso México

En el caso de México, se presentan las siguientes situaciones:

#### a) Facilitación Fronteriza Terrestre

El límite septentrional de América Latina lo constituye la frontera norte del territorio mexicano con los Estados Unidos. Este límite se caracteriza por importantes asimetrías, derivadas fundamentalmente de que se trata de la única frontera del hemisferio que carece de reciprocidad en los procedimientos migratorios y aduaneros.<sup>14</sup>

Por otra parte, el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, no tiene previsto tratamiento alguno de facilitación para la zona fronteriza entre México y Estados Unidos, dando lugar, al contrario, al aumento de los controles fronterizos. Aún cuando los tiempos de atención en esta frontera son sustancialmente más bajos que en las fronteras de América del Sur (Anexo 1), los lapsos de espera en los flujos de sur a norte siguen siendo más prolongados que de norte a sur.

Contrariamente a la situación de su frontera terrestre norte, México mantiene con sus vecinos latinoamericanos una importante fluidez del comercio y el transporte de pasajeros y carga. En tal sentido, mantiene comisiones de límites con Guatemala y Belice e iniciativas bilaterales de integración fronteriza como la del Grupo Binacional de Puertos y Servicios Fronterizos de México y Guatemala. Este grupo sesiona anualmente y realiza recorridos por la frontera para apoyar los proyectos de nuevos cruces internacionales, asegurarse de la operatividad de los existentes y armonizar los servicios que prestan las autoridades de frontera de ambos países.

#### b) Facilitación Portuaria

Las normas mexicanas sobre facilitación portuaria, fundamentalmente se encuentran en la legislación nacional sobre puertos y aduanas y en algunos de los acuerdos a nivel hemisférico y multilateral suscritos por este país (Parte II, Capítulo II).

En lo que respecta a las normas nacionales, las mismas se elaboraron teniendo en consideración los mandatos internacionales sobre facilitación portuaria, emanados principalmente de la OEA, y tienen como cometido la reforma de estas terminales.

#### c) Facilitación Aeroportuaria

La normativa de México sobre facilitación aeroportuaria se encuentra en la legislación nacional sobre aeropuertos y aduanas; los acuerdos bilaterales con otros países (basados en la Convención de Chicago); los acuerdos a escala multilateral que tratan esta materia, y algunos acuerdos multilaterales generales. La legislación nacional sobre administración de aeropuertos y servicios auxiliares se basa en las recomendaciones del Convenio de Chicago, uno de cuyos fines consiste en asistir a

---

14 Luis WYBO ALFARO. Secretaría de Relaciones Exteriores, Ciudad de México, México.

los gobiernos para que puedan superar la congestión de los aeropuertos y del espacio aéreo resultante del continuo crecimiento del tránsito aéreo a escala mundial.

Con relación a la seguridad, los aeropuertos internacionales de México trabajan sobre la base de los mandatos del Anexo 17 sobre Seguridad del Convenio de Chicago (Anexo 2). Los sucesos del 11 de septiembre del 2001, que llevaron a la OACI a adoptar nuevas normas de seguridad, están exigiendo a México la adopción de nuevas medidas para aplicar a la brevedad este nuevo paquete jurídico y evitar de esta forma retrasos o interrupciones en el flujo de pasajeros y mercancías.

### 3. Nivel regional y hemisférico

En este nivel se analizan los casos de la ALADI, la OEA, la CEPAL y el ALCA.

#### 3.1. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

El tema de la facilitación del comercio está contemplado en varios artículos del Tratado de Montevideo de 1980 (Artículos 11, 45, 49 y 51) y a su amparo, se suscribieron numerosos acuerdos que tratan sobre aspectos de facilitación fronteriza (Anexo 2).

Cabe destacar, además, la creación, en el año 1986, del Consejo del Transporte para la Facilitación del Comercio (CTFC) de la ALADI, en el seno del cual se discutieron las bases para la elaboración de un Programa de Acción de Mediano Plazo para la Facilitación del Transporte y del Comercio Internacional, que fue aprobado en 1987 como Resolución 129.

Si bien el CTFC realizó sólo dos reuniones de trabajo, en las mismas se logró sentar las bases para el tratamiento del tema en el seno de la Asociación y es una alternativa cierta y concreta que puede reactivarse cuando las circunstancias así lo exijan y la decisión de los países así lo determine. No debe olvidarse que el impulso inicial del CTFC llevó a la creación de Comités Nacionales de Facilitación en varios países miembros, entidades de coordinación de las actividades de los órganos nacionales vinculados al comercio internacional, aduanas, migración, etc.

Asimismo, los temas de frontera también han sido tratados en las reuniones de los Directores Nacionales de Aduanas de la ALADI, donde se han discutido los problemas aduaneros que perturban el tránsito internacional en los puntos de frontera y la armonización de regímenes aduaneros vinculados directamente con la realidad fronteriza, como es el caso del Tránsito Aduanero Internacional y el transbordo, trabajos todos éstos en proceso de evolución y que pueden llegar a alcanzar un importante grado de avance en su temática específica y respecto al tema de frontera.

#### 3.2. Organización de Estados Americanos (OEA)

Desde hace años la OEA esta trabajando activamente en los temas de facilitación del comercio y el transporte, en especial respecto del transporte marítimo. Para ello, se han planteado, entre otras, las siguientes propuestas:

- ✓ Profesionalización de la función pública; eliminación y racionalización de regulaciones y trámites; mejoramiento de los sistemas de información; responsabilidad de las autoridades públicas por sus actuaciones y fortalecimiento de los sistemas de control interno.

- ✓ Cooperación horizontal e intercambio de experiencias en materia de lucha contra la corrupción y desarrollo de programas tendientes a mejorar los sistemas de control de la sociedad civil sobre la gestión pública.

a) Puertos

Con relación a la facilitación portuaria, la OEA trata este tema a través de la Comisión Interamericana de Puertos (CIP), ámbito donde se someten a consideración asuntos vinculados a la infraestructura, operaciones, tecnología aplicada, planeación y gestión portuaria y seguridad y protección del medio ambiente. Del Plan de Acción de la CIP para el período 2004-2007 se destacan los siguientes temas:

i) Seguridad Portuaria

El contenido temático de la seguridad es amplio y abarca el control del tráfico ilícito de drogas y los elementos psicotrópicos, el control de ingreso y salida de mercancías y personas de los recintos portuarios, el tráfico de armas y explosivos y en general de materiales peligrosos, el control de polizontes y la seguridad frente a incendios y catástrofes naturales.

Luego del 11 de septiembre, el Comité Técnico Consultivo sobre Seguridad Portuaria de la CIP, ha debido estructurar planes y mecanismos de seguridad que deberán aplicar los puertos si quieren seguir manteniendo flujos de comercio a través de los puertos norteamericanos.

Para los países latinoamericanos, las nuevas exigencias (Anexo 1-B) no sólo implican cambiar conceptos sobre riesgos y vulnerabilidades, sino que también significa la búsqueda de recursos financieros, muchas veces considerables, para estar en condiciones de cumplir con las mismas.

En ese sentido, la OEA ha destacado la necesidad de enfatizar respecto a la coordinación y en estos momentos se viene desarrollando una fase de involucramiento activo entre las iniciativas multilaterales que tratan sobre seguridad para el transporte y los puertos, es decir, la Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental (ITHO), la Comisión Interamericana de Puertos (CIP), el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y el Comité Consultivo de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA).

ii) Fortalecimiento de las Relaciones Puertos y Aduanas

La CIP promueve mejorar las relaciones interorganizacionales entre los puertos y las aduanas, mediante la generación de proyectos conjuntos de capacitación orientados a superar problemas comunes y a través de medidas tales como la automatización y procesamiento conjunto de datos y la implementación coordinada de medidas de seguridad.

iii) Nuevas Tecnologías Aplicadas al Sector Portuario

La CIP promueve la adquisición, para los puertos de la región, de adelantos tecnológicos de equipos y bienes de capital para el manejo de la carga de la nave al muelle y viceversa, y para el manipuleo de las cargas en tierra. Asimismo, recomienda la incorporación del intercambio electrónico de datos (EDI), el uso de lenguajes como el UN/EDIFACT promovido por UNCTAD para la facilitar el manejo de la documentación

portuaria, y el desarrollo de la red mundial de informaciones automatizadas por Internet de sistemas geo-espaciales de datos de los movimientos de carga, así como los nuevos mecanismos para la logística portuaria

iv) Recursos Humanos en el Sector Portuario

Existe preocupación en la CIP por el costo social que en algunos casos ha resultado de las reformas portuarias, por lo cual se procura canalizar un diálogo a nivel interamericano para buscar soluciones integrales al sector de trabajadores que se ha visto desplazado por estos cambios, generalmente los menos capacitados.

b) Lucha contra la corrupción y modernización del estado

En 1994, en la Cumbre de Miami, los jefes de Estado de la OEA acordaron promover y ejecutar acciones que asegurasen la erradicación de la corrupción, por considerar que la misma debilita las instituciones democráticas, crea distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y deterioro de la moral social. Asimismo, acordaron promover la modernización del Estado, en el entendido de que la corrupción encuentra un espacio propicio para desarrollarse en aquellos sistemas ineficaces, ineficientes y poco transparentes.

En este contexto, OEA está desarrollando programas de cooperación tendientes a modernizar el Estado en áreas tales como las relativas a la redefinición de su papel, la eliminación de monopolios, la profesionalización de la gerencia y la función públicas, la eliminación y racionalización de regulaciones y trámites, el mejoramiento de los sistemas de información, la responsabilidad de las autoridades públicas por sus actuaciones, el régimen de contratación administrativa, el fortalecimiento de los sistemas de control interno, disciplinario y fiscal, así como la modernización de los partidos políticos, especialmente en lo que tiene que ver con el régimen de su financiamiento público y privado.

Con este mismo fin, la OEA impulsa la cooperación horizontal y el intercambio de experiencias en materia de lucha contra la corrupción y promueve la constitución de redes de instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, con responsabilidades en esta materia.

3.3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La CEPAL trabaja sobre la facilitación del comercio, principalmente a través de su Unidad de Transporte y de su División de Comercio Internacional e Integración. La primera presta apoyo a los países de América Latina y el Caribe para aumentar la eficiencia y equidad en la gestión de los servicios y de la infraestructura de transporte, lo cual implica el análisis de los procesos de reestructuración y modernización del sector transporte en estos países, al servicio del comercio internacional de la Región.

A través de su publicación "FAL" (Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe), sus propuestas se han constituido en importante referencia para los países de la región.

3.4. Proyecto ALCA

En la Reunión Ministerial de San José, realizada en marzo de 1998, se encomendó Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) que acordase medidas específicas en materia de "facilitación de negocios" para ser adoptadas en el año 2000.

En la Quinta Reunión Ministerial realizada en Toronto en 1999, se acordó que el tema de la facilitación de negocios se concentraría en dos ítems de trabajo: los procedimientos aduaneros y la transparencia en cuanto a las regulaciones y procedimientos.

Desde entonces, respecto a los procedimientos aduaneros, en el ámbito de CNC se acordaron ocho medidas específicas para ser puestas en práctica a inicios del año 2000:

- a) Importación temporal/admisión temporal de determinados bienes relacionados con viajeros de negocios.
- b) Despacho expreso de envíos.
- c) Procedimientos simplificados para envíos de bajo valor.
- d) Sistemas compatibles de intercambio electrónico de datos y elementos de datos comunes.
- e) Sistema armonizado de designación y codificación de mercancías.
- f) Divulgación de información aduanera/Guía hemisférica sobre procedimientos aduaneros.
- g) Códigos de conducta aplicables a los funcionarios aduaneros.
- h) Análisis de riesgo/métodos de selección.

Las medidas mencionadas comenzaron a ser aplicadas en la mayoría de los países a partir de enero del año 2000. Paralelamente, fue creado el Comité de Expertos Sobre Medidas de Facilitación de Negocios Referentes a Asuntos Aduaneros, para analizar el estado de implementación nacional de estas medidas y para dar asistencia técnica a los países sobre la materia.

Por su parte, las medidas de facilitación de negocios referentes a la transparencia se refieren a la difusión y actualización periódica a través de la página electrónica del ALCA, de información de los países que negocian en este foro, sobre aranceles y flujos comerciales, medidas no arancelarias, estadísticas sobre inversión extranjera, regímenes de arbitraje comercial vigentes, puntos de contacto nacional que proveen de información sobre la legislación nacional y medidas no arancelarias. Con respecto a esta iniciativa, casi todas estas medidas ya han sido implementadas o se encuentran en una fase bastante avanzada de su proceso de implementación.

#### 4. Nivel multilateral

En este nivel se consideran los casos de la OMC, la UNCTAD, la OMA, la OACI y la OMI.

##### 4.1. Organización Mundial del Comercio (OMC)

En el año 1997, la Secretaría de la OMC preparó un extenso documento<sup>15</sup> sobre los trabajos ya realizados o en curso, relativos a la facilitación del comercio en otras organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, es decir, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Organización Mundial de las Aduanas (OMA), Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), Comisión Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), Organización Marítima Internacional (OMI), Organización de Aviación civil Internacional (OACI), Cámara de Comercio Internacional (CCI), Banco Mundial (BM), Organización Internacional de Normalización (ISO), Comisión Económica y social para Asia y el Pacífico (CESPAP), Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Asociación de Transporte Aéreo

---

<sup>15</sup> Documento OMC, G/C/W/80.

Internacional (IATA) y Federación Internacional de Asociaciones de Transitarios y Asimilados (FIATA).

Este trabajo permitió tomar conciencia de la necesidad de coordinar todas estas acciones, particularmente con relación a la asistencia técnica concedida y en ese sentido, en el año 1998, se realizó en la OMC un simposio sobre facilitación del comercio, con la presencia de la CCI, la UNCTAD, la CEPE, el BM y la OMA, así como de representantes del sector privado. En esa ocasión se constituyeron cuatro grupos de trabajo, para abordar los temas de transportes, aduanas, requisitos financieros para el comercio y la utilización de medios electrónicos y automatizados para el intercambio de información comercial.

Las principales preocupaciones planteadas por el sector privado se agruparon en cinco áreas: requisitos de documentación excesivos; insuficiente automatización y escaso uso de tecnologías de información; poca transparencia; requisitos para la importación y exportación ambiguos y no especificados; procedimientos inadecuados; falta de modernización de las aduanas y de otros organismos gubernamentales y poca cooperación y coordinación entre ellos. En términos generales, el simposio concluyó que la principal restricción estaba en los trámites aduaneros y la atención en los pasos fronterizos.

En la Conferencia Ministerial de Seattle (diciembre de 1999), los referidos grupos de trabajo presentaron una serie de propuestas de facilitación del comercio, las cuales no fueron tomadas en cuenta por los gobiernos.

En el año 2000, el Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC realizó tres reuniones informales sobre el tema de la facilitación del comercio, invitando a las secretarías de la OMI, del CCI, de la CEPE, de la UNCTAD y de la OMA y ese mismo año, elaboró un informe sobre el estado de situación de esta temática.

En el año 2001, la OMC se centró en promover la optimización de la eficiencia de los programas de asistencia técnica conferidos por los organismos internacionales en materia de facilitación del comercio. En noviembre de ese año, en la Declaración Final de la Conferencia Ministerial de Doha, Qatar, los países reconocieron la importancia de la realización de negociaciones sobre diversos temas para crear nuevas normas en la OMC, entre los cuales se incluyó la facilitación del comercio, encargando al Consejo del Comercio de Mercancías las siguientes tareas:

- a) Examinar y mejorar los aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994 (Ver Anexo 2);
- b) Identificar las necesidades y prioridades de los Miembros, en especial los de menor desarrollo, en materia de facilitación del comercio y
- c) Brindar asistencia técnica sobre estos temas.

En la Reunión Ministerial de Cancún, México, realizada en setiembre de 2003, los temas de la facilitación, inversiones, contratación pública y política de competencia ("temas de Singapur"), fueron presentados por un grupo de países a los efectos de proceder a iniciar negociaciones sobre los mismos.

Uno de los asuntos debatidos en esa oportunidad fue el proyecto de acuerdo para garantizar una mayor transparencia en los procedimientos y normativas del comercio transfronterizo, considerando que estas barreras, sobretodo en los países en desarrollo, impide una integración eficiente de estos a las redes mundiales de comercio.

#### 4.2. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

La UNCTAD comenzó a incursionar en la temática de la facilitación del comercio en 1970, año en que se acordó coordinar la labor de facilitación en el ámbito mundial y fortalecer las funciones técnicas existentes de las Naciones Unidas en ese sector.

En 1975, se creó en la UNCTAD el Programa Especial sobre Facilitación del Comercio (PROFAL) que posteriormente fue absorbido por el Programa Especial sobre Eficiencia Comercial.

En 1992, en la VIII Conferencia de la UNCTAD realizada en Cartagena, Colombia, se acordó establecer un Grupo de Trabajo de Expertos sobre Eficiencia Comercial y en octubre del año 1994, se celebró en Columbus, Ohio, el Primer Simposio Internacional de las Naciones Unidas sobre Eficiencia Comercial, en cuya Declaración Ministerial se señaló que “los esfuerzos que se realicen para establecer un sistema de libre comercio no serán plenamente fructíferos hasta que las empresas de todas las naciones puedan importar y exportar con eficiencia...”. A tales efectos, los expertos reunidos en Columbus presentaron un conjunto de medidas prácticas, recomendaciones y directrices para los gobiernos, organizaciones y empresas internacionales y nacionales, dirigidas a seis sectores críticos para la facilitación del comercio internacional: las aduanas, los transportes, la banca y los seguros, la información comercial, las prácticas comerciales y las telecomunicaciones. En concreto, en el Simposio se solicitó una “coordinación con el GATT/OMC y todas las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas.

En la reorganización de la UNCTAD en 1996, el Programa Especial sobre Eficiencia Comercial fue transformado en la División de Infraestructura de Servicios para el Desarrollo y la Eficiencia Comercial y las actividades de facilitación del comercio se encomendaron a su Sección de Facilitación del Comercio. El objetivo de dicha División es simplificar y armonizar los procedimientos del comercio en todo el mundo y dar a los gobiernos y a los comerciantes acceso a las tecnologías y redes de información avanzadas.

#### 4.3. Organización Mundial de Aduanas (OMA)

La Organización Mundial de Aduanas se fundó en 1953 como Consejo de Cooperación Aduanera (CCA). Inicialmente constituida por 13 países europeos, al día de hoy es integrada por 156 de todo el mundo. Todos los aspectos de la labor de la OMA están estrechamente relacionados con las cuestiones de la facilitación del comercio. Su misión consiste en aumentar la eficiencia de las administraciones de aduanas en las esferas de cumplimiento de los reglamentos comerciales, protección de la sociedad y recaudación de ingresos fiscales.

Los principales instrumentos jurídicos de la OMA vinculados a la facilitación fronteriza, son los siguientes:

- Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros (Convenio de Kyoto) de 1973;
- Convenio Aduanero relativo a la Admisión Temporal (Convenio de Estambul) de 1993.
- Convenciones aduaneras sobre facilidades de aduanas para la importación de mercancías para su uso en exhibiciones y exposiciones, ferias, reuniones o acontecimientos similares; importación temporal de equipo científico, de

material pedagógico; sobre el cuaderno ATA o la admisión temporal de mercancías (Convenio ATA); sobre el tránsito internacional de mercancías (Convenio ITI) y sobre contenedores.

Asimismo, la OMA ha formulado Recomendaciones no vinculantes para mejorar las técnicas aduaneras de las administraciones nacionales de aduanas y ha preparado "Directrices relativas a expediciones para las que se solicita el despacho inmediato", con el objeto de que las administraciones de aduanas dispusieran de un instrumento para proceder a un rápido despacho y mantener al mismo tiempo el control aduanero en lo que respecta a las expediciones que se deben despachar de inmediato.

Cabe señalar, además, que la OMA ha publicado tres Resoluciones relativas a la abolición del manifiesto de viajeros respecto de los pasajeros que llegan o salen por aire; facilidades aduaneras para turistas; y la abolición del control de los seguros de los vehículos automóviles en las fronteras.

En términos generales, la OMA ofrece 38 tipos de programas de formación en las siguientes esferas: Sistema Armonizado, valoración en aduana, origen de las mercancías, procedimientos aduaneros, computadorización de los servicios aduaneros, observancia, y organización y desarrollo de los recursos humanos en las administraciones de aduanas. Asimismo, la OMA ha elaborado 66 módulos de formación específicos para los funcionarios de aduanas y organiza anualmente 250 seminarios, cursos de formación y misiones de expertos.

#### 4.4. Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/Naciones Unidas)

Las actividades de facilitación del comercio comenzaron en la CEPE en 1960, a raíz de una iniciativa propuesta por los países nórdicos cuando se decidió establecer un grupo de expertos para estudiar modos de simplificar y normalizar los documentos de las exportaciones.

En 1971, los trabajos de la CEPE sobre facilitación del comercio se concentraron en un Grupo de Trabajo cuyas actividades se focalizaron en dos grandes aspectos: a) el análisis de las "formalidades" y procedimientos del comercio incorporados en los requisitos de información (jurídicos, administrativos, comerciales u operativos) de los participantes en el comercio internacional; y b) el desarrollo de mejores métodos de transmisión (proceso informático y tele transmisión) para la información comercial que puedan sustituir a los documentos tradicionales en papel. Este Grupo de Trabajo estaba constituido por representantes de los gobiernos miembros de la CEPE, de órganos nacionales de facilitación del comercio, de las principales organizaciones internacionales y de países que no eran miembros de la comisión.

En 1997, por decisión del Comité de Desarrollo del Comercio, el Grupo se transformó en el Centro de Facilitación de los Procedimientos y Prácticas en la Administración, el Comercio y el Transporte (CEFACT) y en marzo del año 2000, considerándose que la facilitación del comercio y el comercio electrónico son indisolubles para estar en condiciones de lograr una mejor coordinación a nivel mundial sobre la facilitación del comercio, se procedió a modificar el nombre y cometido del Centro, pasándose a llamar Centro de Facilitación del Comercio y Comercio Electrónico (CEFACT/Naciones Unidas).



El CEFAC/Naciones Unidas reorganizó las tareas del Grupo de Trabajo para racionalizar la adopción de decisiones, potenciar las iniciativas de colaboración y delegar las decisiones técnicas en los expertos sobre el terreno. El Centro trabaja a través de grupos técnicos informales; permite que en sus reuniones y estructura de gestión participen plenamente países no miembros de la CEPE, organizaciones internacionales y ONG reconocidas que estén interesadas en ello; utiliza los centros de coordinación de las comisiones regionales interesadas de las Naciones Unidas; y tiene un equipo especial intersecretarías de la CEPE, la UNCTAD y el CCI.

Hasta el momento, este Centro produjo 28 Recomendaciones para la Facilitación del Comercio, varias de las cuales han sido adoptadas por la Organización Internacional de Normalización (ISO), como normas ISO internacionales y su gestión ha logrado importantes avances concretos, como ser:

i) *Creación de las Reglas EDIFACT/Naciones Unidas: el intercambio electrónico de datos (IED)*

El intercambio electrónico de datos (IED) tiende a facilitar el comercio internacional reduciendo considerablemente el manejo y volumen del papel involucrado en los negocios. El IED es el intercambio estructurado de datos entre aplicaciones de distintas compañías. Los mensajes estructurados se configuran según una disposición predefinida para introducir la información en un archivo. En el IED, el formato utilizado se basa en las Reglas de las Naciones Unidas para el intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte, o EDIFACT/Naciones Unidas.

ii) *Cuestiones jurídicas*

Las cuestiones jurídicas que plantean las iniciativas de facilitación del comercio, se basan en el reconocimiento del hecho de que la supresión de los impedimentos legales es un requisito clave para el desarrollo y la facilitación del comercio mundial. Para aplicar su programa de trabajo en la esfera jurídica, el CEFAC/Naciones Unidas establece enlaces con otras organizaciones, en particular la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) y la Cámara de Comercio Internacional (CCI) y se dedica a definir, simplificar, armonizar y conciliar las prácticas, los procedimientos y las corrientes de información de los sectores público y privado, que se relacionan con las transacciones comerciales internacionales de bienes y servicios conexos.

4.5. *Organización Marítima Internacional (OMI)*

La Organización Marítima Internacional (OMI) es el organismo multilateral sectorial encargado de desarrollar normas internacionales comunes que reemplacen a la multiplicidad de legislaciones nacionales sobre temas marítimos y portuarios. Con tal objetivo, ha impulsado la adopción de más de 40 Convenios y Protocolos vinculantes para los países suscriptores, así como numerosos instrumentos no vinculantes de adopción voluntaria, como son los Códigos y Recomendaciones, los cuales han servido de orientación a los gobiernos en la formulación de reglamentaciones de carácter nacional. .

En lo que se refiere al tema de la facilitación portuaria, en 1965, se aprobó el Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional (FAL 65) (Anexo 3). Este Convenio entró en vigor en 1967 y constituye un sistema rápido y uniforme para despachar los buques de arribo o salida, llenándose fácilmente los documentos de

despacho antes de la llegada del buque para eliminar demoras, y se reducen los requisitos de despacho de pasajeros.

Otro Convenio de la OMI vinculado al tema de la facilitación portuaria, es el Código Internacional de Seguridad Marítima y Portuaria (Internacional Ships and Ports Facilitates Security Code—ISPS Code—), relativo al control de las actividades terroristas, el cual fue aprobado en Londres en diciembre de 2002 (Anexo 3).

Por otra parte, el trabajo técnico de la OMI lo realizan varios comités y subcomités. Uno de estos órganos, el Comité de Facilitación, se encarga de las actividades y funciones relativas a la facilitación del tráfico marítimo internacional y su objetivo fundamental es el de reducir las formalidades y simplificar la documentación que se exige a los buques al entrar o salir de puertos u otras terminales.

#### 4.6. Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)

La OACI desarrolla los principios y las técnicas de la navegación aérea internacional y fomenta el establecimiento y desenvolvimiento del transporte aéreo internacional.

Esta organización fue creada por el Convenio de Aviación Civil Internacional - Convenio de Chicago-, en cuyos anexos se establecen una serie de medidas para permitir el cumplimiento de los objetivos de la Organización. (Anexo 3).

Las autoridades nacionales de aviación civil son las encargadas de la adopción y aplicación de las decisiones, siendo los aeropuertos el punto central de la aplicación de tales medidas. Asimismo, la OACI ha propuesto el establecimiento de Comités de Facilitación a nivel nacional y de aeropuertos, así como Programas Nacionales de Facilitación, que provean de mecanismos apropiados para lograr las metas y objetivos fijados por la OACI y las autoridades nacionales.

En el ámbito de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), entidad que nuclea a las líneas aéreas de todo el mundo y está atenta a los mandatos sobre facilitación emanados de la OACI, se ha señalado que en muchos países de la región existen restricciones al flujo de pasajeros y carga por el modo aéreo, debido entre otras causas, a que las administraciones de aviación civil tienen estructuras muy rígidas, incompatibles con la agilidad que necesita la aviación comercial en el contexto internacional actual.

## Capítulo 2

### Grado de efectividad y aplicación de las normativas sobre facilitación fronteriza y algunas consideraciones con relación a la gestión de los sistemas estatales de control

Del análisis de las restricciones presentadas en la Parte I de este estudio, así como de las distintas soluciones políticas y normativas planteadas en el Capítulo anterior, queda en evidencia que existe un buen conocimiento de las restricciones al comercio internacional por parte de los países; y que parecería existir una intención inicial para eliminar dichas restricciones por parte de los mismos.

Sin perjuicio de todo ello, lo real y concreto es que la mayoría de las restricciones, tanto físicas como políticas, siguen subsistiendo.

¿A qué razón o razones se puede atribuir esta realidad?

Pueden establecerse una importante cantidad de razones para contestar la pregunta que antecede. Sin embargo, se entiende que lo más importante, lo verdaderamente trascendente, resulta de una clara y contundente incompatibilidad que, como nunca, queda más que evidencia en lo que hace al tema de la facilitación en las interfaces de la distribución física internacional de la región.

No es compatible la suscripción de acuerdos de libre comercio con la no adaptación de medidas internas que aseguren una aplicación irrestricta de las normas emanadas de aquellas instancias de negociación. Y en la región es moneda corriente que se suscriban acuerdos en los que se asumen compromisos por fortalecer el proceso de integración, procurando una facilitación del comercio y del transporte internacional, al tiempo que se muestra escasa o ninguna actitud por implementar efectivamente aquellas medidas que existen, son aplicables y solucionan las restricciones a los flujos de comercio internacional de bienes y servicios a través de las fronteras.

Esta contradicción, innegable, demuestra, en materia de facilitación fronteriza, la existencia de dos niveles de integración: la dialéctica y la real. En esta última es donde aparecen las fronteras y donde queda en evidencia que terminan transformándose en verdaderas barreras restrictivas al comercio.

En la integración dialéctica surge inequívocamente el reconocimiento de la existencia de obstáculos y la voluntad de los Estados por superarlos. En la integración real se demuestra que resulta mucho más difícil de lo que se puede presuponer, implementar una serie de medidas que coordinen eficientemente las distintas funciones de los Estados y mejoren los niveles de calidad y transparencia de la gestión de los mismos en los sistemas de control que ejecutan, principalmente en lo que tiene relación con la capacitación y actitud de los recursos humanos asignados a las áreas de frontera.

Se entiende que los esfuerzos existen, pero no obtienen resultados concretos para solucionar el problema de los obstáculos; estos no sólo perduran sino que parecen no retroceder.

No se puede ni se debe dejar de reconocer los logros alcanzados por las negociaciones internacionales en materia de facilitación fronteriza. El acervo normativo existente, además de ser abundante, consagra importantes conquistas, como por ejemplo, entre otros, el tránsito aduanero internacional, las aduanas integradas, los horarios uniformes de atención y el no cobro de tasas por servicios no prestados.

Sin embargo la realidad indica que, salvo muy pocas excepciones, en la región se nacionaliza en las interfaces de ingreso (frontera, puerto, aeropuerto), cada aduana controla con sus procedimientos, criterios y funcionarios, los horarios de atención no coinciden y la atención fuera de la jornada de trabajo (seis horas quebradas) implica el pago de expensas extraordinarias.

## CONCLUSIONES

El problema de los obstáculos al comercio en las interfaces de la cadena de distribución física internacional de la región, es un asunto de compleja solución. Pero lo verdaderamente importante, es que esta complejidad no es común, sino que tiene características propias y particularidades muy especiales.

De acuerdo al desarrollo del presente trabajo, queda en evidencia que la complejidad de la solución del problema no resulta de la falta de conocimiento del problema o de la voluntad de solucionarlo, ni de la ausencia de mecanismos innovadores, formales y/o legales o de herramientas físicas para superarlo.

La complejidad de la solución, surge de una ausencia de actitud y de conciencia. De actitud de parte de los órganos responsables de los Estados por encarar y desarticular esa verdadera trama de procedimientos, criterios y metodologías que imperan en las interfaces de la región y que, actualmente, conspiran hasta contra la competitividad de los flujos comerciales. De conciencia de parte de los funcionarios que ejecuten esa trama, de meditar y conocer las causas y consecuencias de las funciones que realizan, de saber que están inmersos en un negocio comercial internacional, que requiere de una verdadera cultura de gestión para que no se afecte su ecuación de rentabilidad y que ellos forman un eslabón más de una importante cadena que oportunamente su puso en movimiento para lograr un objetivo.

Se habla, entonces, de un problema de raíces políticas y socio-culturales, de un problema que en mérito a esa naturaleza, su solución necesariamente implica todo un proceso gradual fundamentalmente caracterizado por decisiones firmes y claras y por capacitaciones que jerarquicen y profesionalicen la prestación del servicio.

Mucho se avanzó en la integración de la región, pero en lo que tiene relación con las interfaces de los sistemas de distribución de los flujos comerciales, se continúa actuando y pensando como en el Siglo XIX. Parece como que la integración sólo se acercó en algo a las fronteras, pero no las ha involucrado activamente en su esencia.

En este contexto, donde la solución debe ser urgente, pero resulta que el problema es complejo y requiere de acciones permanentes, graduales y de largo plazo, se impone adoptar un conjunto de acciones que aborden el problema por etapas de desarrollo y cumplimiento simultáneo.

**A largo plazo**, se entiende que las acciones a desarrollar deben tener, como materia a considerar, la coordinación de las funciones del Estado y la capacitación de los recursos humanos involucrados en la gestión de los sistemas de control.

La coordinación entre los distintos órganos del Estado forma parte de una gestión pública diferente a la que hoy día se desarrolla mayoritariamente en los países de la región. Para ello es necesario comenzar por impulsar cambios en su cultura organizacional, de tal manera de poder desarrollar una estrategia de acción concurrente, que permita cumplir con todos los objetivos sin que por ello exista contraposición entre los mismos. De esta forma será compatible que un Estado adopte compromisos nacionales e internacionales para facilitar el comercio y el transporte internacional y realice todos aquellos controles que juzgue necesarios para dotar de seguridad y transparencia a las operaciones de su comercio exterior.

Para producir estos cambios, es necesario implementar eficientes mecanismos de comunicación organizacional que mantengan informados a los funcionarios respecto de los cambios y directrices de la autoridad central y estableciendo canales de participación en la toma de decisiones, para lograr una adecuada articulación entre el nivel nacional, regional y local.

Un elemento fundamental en esta reingeniería organizacional del Estado, es la transparencia en todos los asuntos públicos. Esta comprobado que es esta la forma más eficiente y menos costosa para combatir la corrupción y rescatar la confianza y credibilidad de la comunidad nacional e internacional en el más pequeño de sus actos. Es necesario proponer y trabajar respecto a una nueva ética, en la cual la práctica institucional de quienes proponen y ejecutan políticas públicas, esté claramente signada por una actitud de servicio y no por la búsqueda de beneficios personales.

Muchos países de la región han iniciado un proceso de modernización del Estado, procurando alcanzar una gestión pública caracterizada por la eficiencia, la participación ciudadana y la transparencia, pero se entiende que aún se debe de trabajar mucho en este sentido. El aspecto más positivo de estos emprendimientos modernizadores, es que han enfocado sus esfuerzos sobre tres facetas primordiales y, a nuestro juicio, estratégicamente fundamentales: los recursos humanos, la calidad de los servicios y la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs).

La intervención de la gestión pública en el plano de los recursos humanos, se propone como un cambio cultural en la administración, basado en la vinculación de la carrera administrativa de los funcionarios con la productividad y la competitividad, más que en la permanencia o antigüedad en el cargo. Se recomienda una mayor flexibilidad en la gestión de recursos humanos que asegure el desempeño óptimo de cada funcionario, para lo cual se deben modificar criterios de selección, evaluación y remuneraciones de la carrera administrativa, adecuándolos a las nuevas exigencias orientadas hacia el logro de objetivos, eficiencia interna, gestión participativa y excelencia en el servicio a la ciudadanía.

Debe abandonarse la época del funcionario aduanero para introducirnos en la etapa del gerente logístico de frontera; debe dejarse de lado la idea de que la función existe por sí misma, para incorporar el concepto del usuario como centro y eje de la actividad de los servicios públicos de contralor de las operaciones de comercio exterior.

**A mediano plazo**, se entiende necesario encarar, con cierto grado de rigurosidad, la factibilidad de implementar la metodología basada en la gestión de riesgo, como el sistema operativo común y obligatorio de control en todas las interfaces de la región.

Debe superarse la revisión exhaustiva como metodología de control. Es necesario que las técnicas de fiscalización evolucionen hacia sistemas de contralor más adecuados a los tiempos modernos. Una no evolución como el registrado mayoritariamente en las interfaces de la zona, es indicativa que aún no se ha logrado incorporar la conceptualización moderna de la fiscalización, es decir, la sistematización del conocimiento y la profesionalización de los equipos técnicos y que los servicios prestados no responden a las necesidades derivadas del crecimiento experimentado por el comercio internacional.

¿En qué consiste la Gestión de Riesgos? Consiste en priorizar el esfuerzo fiscalizador, incluyendo la asignación de recursos humanos y materiales, en áreas de

mayor relevancia desde el punto de vista del fraude y el contrabando. La priorización es un concepto relativo no absoluto, ya que no se puede descuidar la fiscalización respecto de áreas en donde el riesgo sea menor porque se generan incentivos para “desviar” las operaciones hacia los puntos de menor control. La implantación de esta metodología de gestión de riesgo, requiere que su uso se incorpore en la cultura institucional, ya que ese es el componente no replicable de ésta.

En un mundo que avanza hacia la apertura al comercio internacional, más allá de algunos reversiones transitorias generadas a propósito de los normales ciclos de menor dinamismo que afectan a las economías, el rol práctico que le compete a las instituciones que deben implementar dichas políticas resulta del todo importante para acercar el discurso a la práctica.

Lo anterior no siempre se asume como parte de la temática a abordar cuando se definen estrategias de este tipo por parte de los operadores del área. Los avances en la incorporación de nuevas metodologías en los procesos de selección de operaciones riesgosas asociadas al comercio exterior, resultan claves e imprescindibles en un entorno caracterizado por un creciente dinamismo.

La metodología de gestión de riesgo es claramente una herramienta que permite conjugar los objetivos de facilitación y fiscalización. Se trata de preservar lo ya logrado en materia de apertura comercial, resguardando que el riesgo del contralor en las interfaces de la distribución pueda ser enfrentado sobre la base de criterios de eficiencia y eficacia.

**Y en el corto plazo**, es necesario trabajar en la mejora inmediata de los servicios que se ofrecen a los “clientes” de los actuales sistemas de fiscalización.

En ese sentido, se entiende que los Estados deberían impulsar la puesta en ejecución del programa “ventanilla única”, el cual suprime la complejidad de la tramitación entre varias oficinas y puede, incluso, funcionar vía electrónica. Mediante este programa se cautela los derechos de los usuarios, la información es oportuna y accesible, se optimizan los recursos para la capacidad de respuesta y solución a los reclamos y se contribuye a establecer un premio a la calidad de los servicios.

En forma complementaria a la sugerencia anterior, en un contexto más amplio, se entiende que los Estados deberían abordar agresivamente la incorporación de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) en sus instituciones vinculadas al comercio exterior, lo cual, sin duda alguna, redundará en una mejora en los servicios de información ofrecidos a los ciudadanos, aumentará la eficiencia de la gestión pública e incrementará la transparencia del sector público y la participación ciudadana.

Finalmente, se entiende que resulta imperioso actuar, en el corto plazo, respecto a la efectiva aplicación de las normas jurídicamente vigentes, lo cual, como ya se ha dicho, es esencial para dotar al sistema de certidumbre y seguridad jurídica en el marco de los procesos de integración. Es muy común en la región, la aplicación de normas y reglamentos nacionales y el no conocimiento de normas y reglamentos internacionales. Incluso, se pudo constatar que si bien los funcionarios conocen la existencia de la norma internacional, manifiestan no haber recibido la orden interna para su puesta en práctica y aplicación efectiva.

Esta situación se traduce en un cambio en las reglas del juego, un cambio que perjudica la fluidez y rentabilidad de la operación de comercio internacional y favorece o bien la intervención de intermediarios de la zona que parecen tener la solución

mágica que destraba la situación, o bien el pago de “expensas extraordinarias” que provocan que lo inaplicable se transforme en aplicable.

---





ANEXOS

## ANEXO 1

### A. Algunos puntos de la frontera MÉXICO-Estados Unidos

#### Southern Border Ports of Entry

Port Name <i>Crossing Name</i>		Commercial Vehicles Wait Time	Passenger Vehicles Wait Time	Alternative Inspection Wait Time (NEXUS, SENTRI, FAST)
<b>Andrade</b>	9/2/2003	At 11AM PST no delay 1 of 1 lanes open	At 11AM PST no delay 1 of 2 lanes open	no alternative inspection traffic
<b>Brownsville B&amp;M</b>	9/2/2003	no commercial traffic	At 2PM CST 5 min delay 3 of 4 lanes open	no alternative inspection traffic
<b>Brownsville Gateway</b>	9/2/2003	no commercial traffic	At 2PM CST no delay 3 of 5 lanes open	no alternative inspection traffic
<b>Brownsville Los Indios</b>	9/2/2003	At 2PM CST no delay 1 of 4 lanes open	At 2PM CST 3 min delay 2 of 4 lanes open	no alternative inspection traffic
<b>Brownsville Veterans International</b>	9/2/2003	At 2PM CST 5 min delay 3 of 4 lanes open	At 2PM CST 15 min delay 3 of 4 lanes open	no alternative inspection traffic
<b>Calexico East</b>	9/2/2003	At 12PM PST 30 min delay 2 of 3 lanes open	At 12PM PST 2 min delay 4 of 8 lanes open	no alternative inspection traffic
<b>Calexico West</b>	9/2/2003	no commercial traffic	At 12PM PST 40 min delay 10 of 10 lanes open	no alternative inspection traffic
<b>Columbus</b>	9/2/2003	At 12PM MST no delay 1 of 1 lanes open	At 12PM MST no delay 1 of 2 lanes open	no alternative inspection traffic
<b>Del Rio</b>	9/2/2003	At 2PM CST no delay 1 of 2 lanes open	At 2PM CST 3 min delay 3 of 4 lanes open	no alternative inspection traffic
<b>Douglas</b>	9/2/2003	At 11AM PST no delay 1 of 2 lanes open	At 11AM PST 5 min delay 5 of 6 lanes open	no alternative inspection traffic
<b>Eagle Pass Bridge I</b>	9/2/2003	no commercial traffic	At 2PM CST 10 min delay 3 of 5 lanes open	no alternative inspection traffic
<b>Eagle Pass Bridge II</b>	9/2/2003	At 2PM CST 2 min delay 1 of 2 lanes open	At 2PM CST 5 min delay 3 of 6 lanes open	no alternative inspection traffic
<b>El Paso Bridge of the Americas (BOTA)</b>	9/2/2003	At 12PM MST 5 min delay 6 of 6 lanes open	At 12PM MST 40 min delay 10 of 10 lanes open	no alternative inspection traffic

Estado de la frontera posterior al 11 de setiembre

2 de Enero de 2002

Los Gobernadores Fronterizos de México-Estados Unidos entregaron este reporte para proporcionar una visión sobre las condiciones de la zona fronteriza posteriores al 11 de septiembre, y así informar y ayudar a formular las iniciativas políticas de los Estados Unidos que buscan mejorar y reestructurar la seguridad de la frontera:

“Los ataques terroristas del 11 de septiembre incitaron a los Estados Unidos a poner a la Patrulla Fronteriza y al personal de las aduanas en "Nivel 1" de alerta, lo que significa la revisión de cada automóvil o persona que entra al país. Debido al intenso escrutinio, se hicieron largas filas de más de 6 horas en muchos de los cruces fronterizos. Esto ha paralizado el comercio y los negocios, causando una depresión en las economías locales de la frontera... Esto ha provocado que muchos funcionarios locales hagan un llamado de emergencia de ayuda económica al Congreso.”

“Durante los primeros dos meses después de los ataques terroristas, el miedo a viajar y el incremento en la congestión de la frontera redujo drásticamente el flujo de tráfico entre los Estados Unidos y México. Esta reducción de flujo ha disminuido las actividades comerciales y turísticas en las comunidades fronterizas, causando serios problemas a las familias que trabajan, compran o van a la escuela en ambos lados de la frontera. La implementación del requerimiento de la visa láser biométrica para los mexicanos que cruzaran la frontera con Estados Unidos a partir del 1º de octubre agravó aun más la situación. Se estima que dos millones de mexicanos aún no han obtenido su visa láser y no les es permitido cruzar.”

“La eficiencia de los servicios de inspección federales en los puertos de entrada de la frontera ha mejorado con el tiempo y el tiempo para cruzar la frontera está volviendo casi a la normalidad en algunas áreas. Sin embargo, la temporada de las fiestas decembrinas distorsiona los volúmenes de cruces y hace difícil llevar cuenta exacta de la tendencia actual. Más preocupación a largo plazo es el hecho de que las nuevas medidas de seguridad han interrumpido los proyectos de hacer los cruces de la frontera más eficientes.”

#### B. Nuevas normas sobre seguridad aprobadas en los Estados Unidos

Estos instrumentos jurídicos son los siguientes:

- a) The Maritime Transportation Anti-Terrorist Act 2002, circulada por el Congreso Americano el 14/11/2002, la cual impone varios requerimientos de seguridad marítima a embarcaciones extranjeras que operen en agua bajo su jurisdicción acatando el Código ISPS a partir del 1ro. de enero del 2004.
- b) The United States Customs Regulation, la cual comenzó a regir el 2/12/2002. Entre las distintas disposiciones, la Aduana Americana debe recibir el manifiesto de carga con 24 horas de antelación al embarque.
- c) The Container Security Initiative (CSI), creada para mejorar la seguridad de los contenedores y la cual requiere la presencia de inspectores de la Aduana Americana en los puertos seleccionados para embarcar cargas con destino a EUA, que incluye la utilización de "scanners" para la verificación de contenido.
- d) The Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) creada para edificar la cooperación con las compañías para mejorar la seguridad en control de acceso, personal, procesos de manifiestos, etc.

- e) Status de Puerto Seguro. EUA realizó una lista inicial de 50 puertos en todo el mundo elegidos para el análisis previos de las cargas que van a ese País. De América del Sur fueron elegidos los puertos de Buenos Aires (Argentina) y Santos (Brasil).
-

## ANEXO 2

### NORMAS SUBREGIONALES, REGIONALES Y HEMISFÉRICAS QUE CONTIENEN ASPECTOS SOBRE FACILITACIÓN FRONTERIZA

#### A. COMUNIDAD ANDINA

##### A. Fronteras Terrestres

DECISIONES 331 Y 393  
Transporte Multimodal

DECISIONES 398 Y 399  
Transporte Carretero de Pasajeros y Carga respectivamente

DECISIÓN 459  
Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo

DECISIÓN 477  
Tránsito Aduanero Internacional

DECISIÓN 478  
Sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina, para combatir el contrabando y otros ilícitos aduaneros.

DECISIÓN 501  
Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina.  
Establece el marco comunitario para la creación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF).

DECISIÓN 502  
Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina  
Contiene las normas generales para el establecimiento, funcionamiento y aplicación de controles integrados en Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF).

##### B. Puertos

###### DECISIONES

DECISIÓN 288  
Libertad de Acceso a la Carga Originada y Destinada, por Vía Marítima, dentro de la Subregión

DECISIÓN 314  
Libertad de Acceso a las Cargas Transportadas por vía marítima y políticas para el desarrollo de la Marina Mercante del Grupo Andino

DECISIONES 331 Y 393  
Transporte Multimodal

DECISIÓN 390  
Modificación de la Decisión 314

DECISIÓN 477  
Tránsito Aduanero Internacional

DECISIÓN 478  
Sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina, para combatir el contrabando y otros ilícitos aduaneros.

Resoluciones del CAATA

RESOLUCION CAATA No. I01- INSTITUCIONALIZACION DEL COMITE ANDINO DE AUTORIDADES DEL TRANSPORTE ACUATICO (CAATA).

RESOLUCION CAATA No. I03 - UNIFICACION DE LA DOCUMENTACION EXIGIDA A LAS NAVES.

RESOLUCION CAATA No. I05 - PREVENCION Y CONTROL DEL NARCOTRÁFICO Y EL TRAFICO ILICITO DE ARMAS.

RESOLUCION No. I06 - COOPERACIÓN ENTRE AUTORIDADES MARÍTIMAS DE LA SUBREGIÓN.

RESOLUCIÓN CAATA No. II-15 - ACCIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA SITUACION PORTUARIA ANDINA.

RESOLUCION CAATA II-16 - NORMAS PARA LA PREVENCION DEL TRAFICO ILICITO DE ESTUPEFACIENTES, SUSTANCIAS SICOTROPICAS Y AGENTES PRECURSORES.

RESOLUCION CAATA No. IRE-22 - CRITERIOS COMUNES PARA LA MODERNIZACION DE LAS OPERACIONES PORTUARIAS.

RESOLUCION CAATA No. IV.36 - ACCIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA SITUACION PORTUARIA ANDINA.

RESOLUCION CAATA No. IV.40 - ADMISION DE FECUTI ANDINA COMO MIEMBRO DEL CAATA.

RESOLUCION CAATA No. V EX.42 - PARTICIPACION DE LAS ACTIVIDADES PORTUARIAS EN LAS REUNIONES DEL CAATA.

RESOLUCION CAATA No.V – 51 - CONSOLIDACION Y DESCONSOLIDACION DE CARGAS

RESOLUCION CAATA No. XII.EX-61 - APLICACION DE LAS DISPOSICIONES DEL “ACUERDO LATINOAMERICANO SOBRE CONTROL DE BUQUES POR EL ESTADO RECTOR DEL PUERTO” O “ACUERDO DE VIÑA DEL MAR”.  
RESOLUCION CAATA No.VI – 65 - ACUERDO LATINOAMERICANO SOBRE CONTROL DE BUQUES POR EL ESTADO RECTOR DL PUERTO O ACUERDODE VIÑA DEL MAR.

RESOLUCION CAATA No. XIII.EX-69 -NORMATIVAS DE COMPLEMENTACION PARA EL TRANSPORTE MULTIMODAL INTERNACIONAL.

RESOLUCIÓN CAATA No. XVI.EX – 84 -DEROGATORIA DE LA RESOLUCIÓN CAATA No. XIV.EX – 70 Y CREACIÓN DE UN GRUPO DE TRABAJO PERMANENTE SOBRE ASUNTOS PORTUARIOS.

RESOLUCION CAATA N° XIX.EX- 90 - UTILIZACION DEL TRANSPORTE MULTIMODAL EN LA SUBREGION.

RESOLUCION CAATA N° XIX.EX-94 - CONTROL DE DROGAS EN EL MAR.

RESOLUCIÓN CAATA N°XVIII.EX-100 - ASIGNACIÓN DE ACTIVIDADES PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO 2001-2005.

RESOLUCIÓN CAATA No. XI-104 - RECONOCIMIENTO DE TITULOS Y LICENCIAS DE LA GENTE DE MAR DE LOS PAISES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA.

RESOLUCIÓN CAATA No. XI. 106 – IMPULSAR EL CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO FAL 65 Y LA CONFORMACIÓN DE LOS COMITES NACIONALES DE FACILITACION.

C. Aeropuertos

#### DECISIONES

DECISIÓN 297

Integración del Transporte Aéreo en la Subregión Andina

DECISIÓN 320

Múltiple Designación en el Transporte Aéreo de la Subregión Andina

DECISIÓN 360

Modificación de la Decisión 297

DECISIÓN 361

Modificación de la Decisión 320

DECISIÓN 477

Tránsito Aduanero Internacional

DECISIÓN 478

Sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina, para combatir el contrabando y otros ilícitos aduaneros.

CAA?

## B. CONO SUR / MERCOSUR

### A. Fronteras Terrestres

#### CONO SUR

ACUERDO SOBRE TRANSPORTE INTERNACIONAL TERRESTRE POR LOS PAÍSES DEL CONO SUR (ATIT). 1990.

MIEMBROS: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay

#### MERCOSUR

##### CONSEJO MERCADO COMÚN

MERCOSUR/CMC/DEC N° 09/92

Instrucción a los organismos competentes en frontera para su coordinación interna.

MERCOSUR/CMC/DEC N° 05/93

Acuerdo de Recife "Acuerdo para la Aplicación de los Controles Integrados en Fronteras entre los Países del MERCOSUR".

MERCOSUR/CMC/DEC N° 12/93

Protocolo adicional reglamentario del Acuerdo de Recife sobre procedimientos operativos.

MERCOSUR/CMC/DEC N° 20/98

Medidas de Simplificación Operacional de Trámites de Comercio Exterior y de Frontera.

MERCOSUR/CMC/DEC N° 02/99

Programa de Asunción sobre Medidas de Simplificación Operacional de Trámites de Comercio Exterior y de Frontera.

MERCOSUR/CMC/DEC N° 11/99

Modificación de la Decisión del CMC NO 2199.

MERCOSUR/CMC/DEC N° 16/99

Acuerdo de Asunción sobre Restitución de Vehículos Automotores terrestres y/o embarcaciones que transponen ilegalmente las fronteras entre los Estados Partes del MERCOSUR.

MERCOSUR/CMC/DEC N° 17/99

Acuerdo de Asunción sobre Restitución de Vehículos Automotores terrestres y/o embarcaciones que transponen ilegalmente las fronteras entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.

MERCOSUR/CMC/DEC N° 18/99

Tránsito Vecinal fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR.

MERCOSUR/CMC/DEC N° 19/99

Entendimiento sobre tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.



MERCOSUR/CMC/DEC N° 04/00  
Acuerdo de Recife. (Modificación).

MERCOSUR/CMC/DEC N° 05/00  
Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife. (Modificación).

MERCOSUR/CMC/DEC N° 14/00  
Reglamentación del Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR.

MERCOSUR/CMC/DEC N° 15/00  
Reglamentación del Entendimiento de Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

## *II. GRUPO MERCADO COMÚN*

MERCOSUR/GMC/RES N° 02/91  
Control integrado de frontera.

MERCOSUR/GMC/RES N° 03/91  
Funcionamiento permanente en las aduanas de fronteras.

MERCOSUR/GMC/RES N° 01/92  
La totalidad de controles integrados en frontera deben encontrarse en pleno funcionamiento antes del 1/1/93.

MERCOSUR/GMC/RES N° 79/93  
Atención permanente resguardos aduaneros.

MERCOSUR/GMC/RES N 01/94  
Tratamiento de los vehículos de transporte de mercancías peligrosas en los pasos de frontera.

MERCOSUR/GMC/RES N° 07/94  
Derogación del Art. 2 de la Res N° 1/94.

MERCOSUR/GMC/RES N° 08/94  
Puntos de frontera.

MERCOSURIGMC/RES N° 72/94  
Propuesta de Decisiones (N° 12 al 15/94).

MERCOSUR/GMC/RES N° 111/94  
Recursos financieros y humanos necesarios para el funcionamiento de los controles integrados en frontera.

MERCOSUR/GMC/RES N° 127/94  
Horario en los puntos de frontera.

MERCOSUR/GMC/RES N" 08/96  
Normas sanitarias para el tránsito vecinal fronterizo equino.

MERCOSUR/GMC/RES NO 08/97  
Nómina de Puntos de Frontera de Controles Integrados entre los Estados Partes.

MERCOSURIGMC/RES N° 43/97  
Nomina de puntos de Frontera de Controles Integrados entre los Estados Partes del MERCOSUR.

MERCOSUR/GMC/RES NO 29/98  
Disposiciones Relativas al Intercambio Postal entre Ciudades Situadas en Región Frontera

MERCOSUR/GMC/RES N° 21/99  
Normas Relativas al Control Aduanero del Intercambio Postal entre Ciudades situadas en región de Frontera (Res. GMC N° 29/98).

MERCOSUR/GMC/RES N° 22/99  
Explicación Complementaria de la Res. GMC NI 29/98: "Disposiciones Relativas al Intercambio Postal entre Ciudades Situadas en Región de Frontera y su Procedimiento Técnico Operacional".

MERCOSUR/GMC/RES N° 45/99  
Disposiciones Generales para el Uso de Servicios de Telefonía Básica y de Datos en las Áreas de Control Integrado.

MERCOSURIGMC/RES N° 77/99  
Horario de Atención en Puntos de Frontera

MERCOSUR/GMC/RES N° 27/00  
Glosario de Control Sanitario de Puertos, Aeropuertos y Terminales y Pasos Fronterizos.

MERCOSUR/GMC/RES N° 89/00  
Reunión Especializa de Infraestructura de la Integración

### *III. COMISIÓN DE COMERCIO DEL MERCOSUR*

DIRECTIVA N 06/00  
Modelo de reglamento de uso de control integrado de carga.  
DIRECTIVA N° 06/01  
Reglamento del Área de Control Integrado de Cargas Concordia (AR)  
DIRECTIVA N° 07/01  
Reglamento del Área de Control Integrado de Cargas Fray Bentos (UY)  
DIRECTIVA N° 08/01  
Reglamento del Área de Control Integrado de Cargas Paysandú (UY)  
DIRECTIVA N° 09/01  
Reglamento del Área de Control Integrado de Cargas Encarnación (UY)

### *IV. COMISION PARLAMENTARIA CONJUNTA*

MERCOSUR/CPC/REC. N° 10/02  
Turismo: Potencial de Integración y Desarrollo para el MERCOSUR

#### B. Puertos

ACUERDO DE TRANSPORTE FLUVIAL POR LA HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ (PUERTO DE CÁCERES - PUERTO DE NUEVA PALMIRA). 1992  
MIEMBROS: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay

ACUERDO DE TRANSPORTE MULTIMODAL INTERNACIONAL ENTRE LOS ESTADOS PARTE DEL MERCOSUR (MERCOSUR/CMC/DEC.15/94 MIEMBROS: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

### C. Aeropuertos

ACUERDO SOBRE SERVICIOS AÉREOS SUBREGIONALES de 1996 (Fortaleza).

MIEMBROS: Países de MERCOSUR, Bolivia, Chile y Perú.

En este acuerdo se recomienda a los estados miembros la máxima simplificación y compatibilización de sus normas y procedimientos relativos a la facilitación del transporte aéreo internacional (migratorios, aduaneros, vigilancia sanitaria y fitosanitaria) en las operaciones subregionales, sin perjuicio del cumplimiento de las normas de seguridad en armonía con los anexos 9 y 17 del Convenio de Chicago (Ver Anexo 3).

### C. ALADI

#### A. Fronteras Terrestres

ALADI/AAP/A14TM/3 del 26/9/90. Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre de los Países del Cono Sur.

ALADI/AAP.PC/5 del 18/5/94. Acuerdo para la Facilitación del Comercio (Acuerdo de Recife). Establece normas para la regulación de los controles integrados en fronteras entre los países signatarios (los cuatro miembros del MERCOSUR), facilitando el comercio y el transporte mediante la simplificación de los trámites aduaneros en frontera. Aprobado por los países miembros del MERCOSUR originalmente como Decisión 05/93 del Grupo Mercado Común.

ALADI/AAP.CE/27 del 15/7/94. Cuarto Protocolo Adicional del 4/7/95 sobre Cooperación Fronteriza en materia de Comercio, Facilitación de Procedimientos Aduaneros y Perfeccionamiento de las Redes de Transporte. Suscrito por Brasil y Venezuela.

ALADI/AAP.PC/7 del 30/12/94. Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación del Transporte de Mercancías Peligrosas. Incluye un reglamento común para el transporte terrestre de productos peligrosos. Aprobado por los países miembros del MERCOSUR originalmente como Decisión 02/94 del Grupo Mercado Común.

AAP/A14TM No 15 del 4/7/95. Tratado Internacional de Transporte por Carretera de Pasajeros y Carga, suscrito entre Brasil y Venezuela.

ALADI/AAP.CE/35 del 30/9/96. Protocolo sobre Integración Física. Suscrito por los países miembros del MERCOSUR y Chile.

ALADI/AAP.CE/36 del 17/12/96. Protocolo sobre Integración Física. Suscrito por los países miembros del MERCOSUR y Bolivia.

#### B. Puertos

ALADI/AAP/A14TM/5 del 7/7/92. Acuerdo sobre Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná.

ALADI/AAP.PC/8 del 30/12/94. Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación del Transporte Multimodal de Mercancías. Aprobado por los países miembros del MERCOSUR originalmente como Decisión 15/94 del Grupo Mercado Común.

#### D. Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC)

La CLAC agrupa a los países de Centro América y América del Sur y fue creada en México en 1973 con el fin de proveer a las Autoridades de Aviación Civil de los Estados partes de un ámbito para discutir y planear las medidas necesarias de cooperación y coordinación de las actividades de aviación civil internacional.

Esta Comisión mantiene estrecha relación con la OACI y aplica los Anexos emanados de este Organismo. Asimismo tiene contactos de carácter consultivo con la OEA, la CEPAL, la ALADI y otros organismos e iniciativas regionales. Sus resoluciones tienen el carácter de recomendaciones para los Estados.

En cuanto a las recomendaciones sobre facilitación del comercio emanadas de la CLAC, esta Comisión ha instado a los Estados miembros que aún no lo han hecho, a implementar las Normas y Procedimientos recomendados en el Anexo 9 al Convenio de Aviación Civil Internacional, compatibilizando con ellas sus legislaciones internas. Asimismo, exhortó los Estados a aplicar las medidas de seguridad de manera de preservar la ventaja de la celeridad inherente al transporte aéreo, encargando a las Administraciones de Aviación Civil que coordinen con las entidades gubernamentales competentes a fin de adoptar medidas que posibiliten la simplificación de procedimientos y documentación administrativa. Finalmente, se aconsejó utilizar el Plan Modelo para un Programa Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo de la OACI como un elemento primordial para facilitar el flujo de pasajeros, cargas y correo

#### E. Organización de Estados Americanos (OEA)

##### Puertos

CONVENIO INTERAMERICANO PARA FACILITAR EL TRANSPORTE ACUÁTICO INTERNACIONAL (CONVENIO DE MAR DEL PLATA). 1963.

MIEMBROS: Chile, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

OBJETIVO: Cada Estado Contratante acuerda adoptar, mediante la promulgación de reglamentos especiales o de otro modo, todas las medidas que faciliten y aceleren los servicios de transporte acuático entre los territorios de los Estados Contratantes, y que eviten todo retardo innecesario de naves, de sus pasajeros, tripulación, carga y equipaje, en la aplicación de las leyes sobre inmigración, sanidad, aduana, y otras disposiciones relativas a la recepción y despacho de las naves.

ORGANOS DE APLICACIÓN:

- a) La Conferencia Portuaria Interamericana de la Organización de los Estados Americanos, que adoptará y modificará de tiempo en tiempo, cuando sea necesario, las normas interamericanas y los métodos recomendados.
- b) Grupo de Expertos del Comité Técnico Permanente de Puertos adscrito al consejo Interamericano Económico y Social, que estudiará y proporcionará a la consideración

de la Conferencia Portuaria Interamericana, de tiempo en tiempo y cuando sea necesario, las normas y los métodos recomendados.

---

### ANEXO 3

#### ACUERDOS MULTILATERALES QUE CONTIENEN ASPECTOS SOBRE FACILITACIÓN FRONTERIZA

##### A. Organización Mundial del Comercio (OMC)

###### Artículos V, VIII y X del GATT 1994

###### Artículo V: Libertad de tránsito

1. Las mercancías (con inclusión de los equipajes), así como los barcos y otros medios de transporte serán considerados en tránsito a través del territorio de una parte contratante, cuando el paso por dicho territorio, con o sin transbordo, almacenamiento, fraccionamiento del cargamento o cambio de medio de transporte, constituya sólo una parte de un viaje completo que comience y termine fuera de las fronteras de la parte contratante por cuyo territorio se efectúe. En el presente artículo, el tráfico de esta clase se denomina "tráfico en tránsito".
2. Habrá libertad de tránsito por el territorio de cada parte contratante para el tráfico en tránsito con destino al territorio de otra parte contratante o procedente de él, que utilice las rutas más convenientes para el tránsito internacional. No se hará distinción alguna que se funde en el pabellón de los barcos, en el lugar de origen, en los puntos de partida, de entrada, de salida o de destino, o en consideraciones relativas a la propiedad de las mercancías, de los barcos o de otros medios de transporte.
3. Toda parte contratante podrá exigir que el tráfico en tránsito que pase por su territorio sea declarado en la aduana correspondiente; sin embargo, salvo en el caso de inobservancia de las leyes y reglamentos de aduana aplicables, los transportes de esta naturaleza procedentes del territorio de otra parte contratante o destinados a él no serán objeto de ninguna demora ni de restricciones innecesarias y estarán exentos de derechos de aduana y de todo derecho de tránsito o de cualquier otra carga relativa al tránsito, con excepción de los gastos de transporte y de las cargas imputadas como gastos administrativos ocasionados por el tránsito o como costo de los servicios prestados.
4. Todas las cargas y reglamentaciones impuestas por las partes contratantes al tráfico en tránsito procedente del territorio de otra parte contratante o destinado a él deberán ser razonables, habida cuenta de las condiciones del tráfico.
5. En lo que concierne a todas las cargas, reglamentaciones y formalidades relativas al tránsito, cada parte contratante concederá al tráfico en tránsito procedente del territorio de otra parte contratante o destinado a él, un trato no menos favorable que el concedido al tráfico en tránsito procedente de un tercer país o destinado a él.
6. Cada parte contratante concederá a los productos que hayan pasado en tránsito por el territorio de cualquier otra parte contratante un trato no menos favorable que el que se les habría concedido si hubiesen sido transportados desde su

lugar de origen hasta el de destino sin pasar por dicho territorio. No obstante, toda parte contratante podrá mantener sus condiciones de expedición directa vigentes en la fecha del presente Acuerdo, con respecto a cualquier mercancía cuya expedición directa constituya una condición para poder aplicar a su importación los tipos de los derechos de aduana preferenciales o tenga relación con el método de valoración prescrito por dicha parte contratante con miras a la fijación de los derechos de aduana.

7. Las disposiciones de este artículo no serán aplicables a las aeronaves en tránsito, pero sí se aplicarán al tránsito aéreo de mercancías (con inclusión de los equipajes).

#### Artículo VIII: Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación

1.
  - a) *Todos los derechos y cargas de cualquier naturaleza que sean, distintos de los derechos de importación y de exportación y de los impuestos a que se refiere el artículo III, percibidos por las partes contratantes sobre la importación o la exportación o en conexión con ellas, se limitarán al coste aproximado de los servicios prestados y no deberán constituir una protección indirecta de los productos nacionales ni gravámenes de carácter fiscal aplicados a la importación o a la exportación.*
  - b) *Las partes contratantes reconocen la necesidad de reducir el número y la diversidad de los derechos y cargas a que se refiere el apartado a).*
  - c) *Las partes contratantes reconocen también la necesidad de reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y exportación y de reducir y simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos para la importación y la exportación.\**
5. Toda parte contratante, a petición de otra parte contratante o de las PARTES CONTRATANTES, examinará la aplicación de sus leyes y reglamentos, teniendo en cuenta las disposiciones de este artículo.
6. Ninguna parte contratante impondrá sanciones severas por infracciones leves de los reglamentos o formalidades de aduana. En particular, no se impondrán sanciones pecuniarias superiores a las necesarias para servir simplemente de advertencia por un error u omisión en los documentos presentados a la aduana que pueda ser subsanado fácilmente y que haya sido cometido manifiestamente sin intención fraudulenta o sin que constituya una negligencia grave.
7. Las disposiciones de este artículo se harán extensivas a los derechos, cargas, formalidades y prescripciones impuestos por las autoridades gubernamentales o administrativas, en relación con la importación y la exportación y con inclusión de los referentes a:
  - a) *las formalidades consulares, tales como facturas y certificados consulares;*
  - b) *las restricciones cuantitativas;*
  - c) *las licencias;*
  - d) *el control de los cambios;*
  - e) *los servicios de estadística;*
  - f) *los documentos que han de presentarse, la documentación y la expedición de certificados;*
  - g) *los análisis y la inspección;*

- h) la cuarentena, la inspección sanitaria y la desinfección.

#### Artículo X: Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales

1. Las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general que cualquier parte contratante haya puesto en vigor y que se refieran a la clasificación o a la valoración en aduana de productos, a los tipos de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, o a las prescripciones, restricciones o prohibiciones de importación o exportación, o a la transferencia de pagos relativa a ellas, o a la venta, la distribución, el transporte, el seguro, el almacenamiento, la inspección, la exposición, la transformación, la mezcla o cualquier otra utilización de dichos productos, serán publicados rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos. Se publicarán también los acuerdos relacionados con la política comercial internacional y que estén en vigor entre el gobierno o un organismo gubernamental de una parte contratante y el gobierno o un organismo gubernamental de otra parte contratante. Las disposiciones de este párrafo no obligarán a ninguna parte contratante a revelar informaciones de carácter confidencial cuya divulgación pueda constituir un obstáculo para el cumplimiento de las leyes o ser de otra manera contraria al interés público, o pueda lesionar los intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas.
2. No podrá ser aplicada antes de su publicación oficial ninguna medida de carácter general adoptada por una parte contratante que tenga por efecto aumentar el tipo de un derecho de aduana u otra carga sobre la importación en virtud del uso establecido y uniforme, o que imponga una nueva o más gravosa prescripción, restricción o prohibición para las importaciones o para las transferencias de fondos relativas a ellas.
3.
  - a) Cada parte contratante aplicará de manera uniforme, imparcial y razonable sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo.
  - b) Cada parte contratante mantendrá, o instituirá tan pronto como sea posible, tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos destinados, entre otras cosas, a la pronta revisión y rectificación de las medidas administrativas relativas a las cuestiones aduaneras. Estos tribunales o procedimientos serán independientes de los organismos encargados de aplicar las medidas administrativas, y sus decisiones serán ejecutadas por estos últimos y regirán su práctica administrativa, a menos que se interponga un recurso ante una jurisdicción superior, dentro del plazo prescrito para los recursos presentados por los importadores, y a reserva de que la administración central de tal organismo pueda adoptar medidas con el fin de obtener la revisión del caso mediante otro procedimiento, si hay motivos suficientes para creer que la decisión es incompatible con los principios jurídicos o con la realidad de los hechos.
  - c) Las disposiciones del apartado b) de este párrafo no requerirán la supresión o la sustitución de los procedimientos vigentes en el territorio de toda parte contratante en la fecha del presente Acuerdo, que garanticen de hecho una revisión imparcial y objetiva de las decisiones administrativas, aun cuando dichos procedimientos no sean total u oficialmente independientes de los organismos encargados de aplicar las medidas administrativas. Toda parte contratante que recurra a tales procedimientos deberá facilitar a las PARTES



CONTRATANTES, si así lo solicitan, una información completa al respecto para que puedan decidir si los procedimientos citados se ajustan a las condiciones fijadas en este apartado.

## B. Organización Mundial de las Aduanas (OMA)

Los principales instrumentos jurídicos de la OMA que contienen normas sobre facilitación del comercio son los siguientes:

### a) Convenio de Kyoto

El Convenio de Kyoto, suscrito en mayo de 1973, tiene 63 Partes Contratantes<sup>16</sup> y consta de dos partes. La primera contiene 19 artículos que establecen disposiciones generales y la segunda, consta de 31 anexos -26 de los cuales han entrado en vigor-, cada uno de ellos dedicado a un procedimiento aduanero específico. Un anexo entra en vigor tan pronto como cinco Partes Contratantes lo han aceptado.

Cada anexo consta de una serie de definiciones que aclaran los principales términos aduaneros utilizados y las normas que rigen la aplicación del procedimiento de que se trate. Esas disposiciones adoptan la forma bien de Normas, cuya general aplicación e incorporación en la legislación nacional se consideran indispensables para la armonización y simplificación, o bien de Prácticas recomendadas, que son disposiciones que se estima contribuyen a la armonización y simplificación de los procedimientos aduaneros y cuya aplicación se considera conveniente. Ambas categorías de disposiciones pueden ir acompañadas de Notas destinadas a indicar las formas en que se puede aplicar la Norma o la Práctica recomendada pertinente.

A los efectos de los derechos y obligaciones de una Parte Contratante, cada uno de los anexos que haya aceptado junto con el cuerpo del Convenio constituye un único instrumento jurídico. Los anexos del Convenio de Kyoto del A al J son los siguientes:

Anexo A:	Formalidades previas a la presentación de la declaración de mercancías
Anexo B:	Despacho para consumo
Anexo C:	Despacho de las mercancías a la exportación
Anexo D:	Origen de las mercancías
Anexo E:	Procedimientos de despacho condicional y tráfico de perfeccionamiento
Anexo F:	Procedimientos aduaneros especiales
Anexo G:	Relaciones entre las personas dedicadas al comercio internacional y las administraciones de aduanas
Anexo H:	Controversias e infracciones
Anexo J:	Aplicaciones aduaneras de las computadoras

### *Convenio de Kyoto revisado (1999)*

En 1999, debido a los cambios radicales acaecidos en el comercio, los transportes y las técnicas administrativas, la OMA realizó una revisión completa del Convenio de 1973, de manera de proporcionar a las administraciones de aduanas un

---

<sup>16</sup> Según datos de la OMA, de octubre de 2003. Cabe señalar, asimismo, que de los países de la región, sólo Cuba es Parte de este Convenio.

conjunto moderno de principios uniformes que permitiera establecer procedimientos aduaneros sencillos, eficaces y previsibles. Esta revisión aún no está en vigencia.

Esta reforma se produjo además, por las escasas obligaciones que imponía a las administraciones respecto de la aplicación de las disposiciones jurídicas. Sólo un pequeño número de Partes Contratantes había aceptado los distintos anexos, formulando en muchos casos reservas de los anexos que habían aceptado. Entre los elementos incorporados al Convenio revisado, figura la utilización de la tecnología de la información y las técnicas de gestión de los riesgos; los controles basados en auditorías y la asistencia administrativa mutua entre las administraciones de aduanas y con las organizaciones exteriores.

b) Convenio aduanero relativo a la admisión temporal (Convenio de Estambul)

El Convenio de Estambul, que entró en vigor en 1993, combina en un instrumento jurídico todos los acuerdos existentes que abarcan la admisión temporal de mercancías en un Estado o unión aduanera procedentes de otro Estado o unión aduanera y crea un marco para dar cabida a las prescripciones futuras.

El Convenio prevé asimismo seguir usando el cuaderno ATA (carnet de passage en douane pour l'admission temporaire) para la admisión temporal, y amplía su aplicación. Está abierto a la adhesión de cualquier Estado o unión aduanera o económica. Como se espera que durante algún tiempo no todos los que aplican el régimen de cuadernos ATA y CPD (carnet de passage en douane) serán Partes Contratantes en el Convenio de Estambul, el Consejo de la OMA ha adoptado una recomendación por la que invita a las Partes Contratantes a adoptar los cuadernos ATA y CPD independientemente de que sean expedidos en el marco del Convenio de Estambul o de otros instrumentos jurídicos.

El cuerpo del Convenio consiste en 34 artículos que representan los principales principios y disposiciones para la aplicación uniforme del instrumento, tales como alcance, administración, adhesión y procedimientos de enmienda. Las principales disposiciones prevén que cada Parte Contratante puede exigir la presentación de un documento y una fianza para la admisión temporal. La fianza no excederá de la cuantía de los derechos de importación más los impuestos de los que las mercancías quedan exoneradas condicionalmente. Se han acordado en los anexos específicos períodos mínimos de 6 ó 12 meses para la reexportación.

El Convenio tiene 13 anexos, de los que cada Parte Contratante ha de aceptar el anexo A (relativo a los documentos para la admisión temporal, cuadernos ATA y CPD), y por lo menos otro anexo.

- Anexo A: Documentos para la admisión temporal (cuadernos ATA y CPD)
- Anexo B.1: Mercancías destinadas a exhibiciones o exposiciones, ferias, reuniones
- Anexo B.2: Equipo profesional
- Anexo B.3: Contenedores, paletas, envases, muestras y otras mercancías importadas en relación con una operación comercial
- Anexo B.4: Mercancías importadas en relación con una operación de fabricación
- Anexo B.5: Mercancías importadas con fines educativos, científicos o culturales
- Anexo B.6: Efectos personales de los viajeros y mercancías importadas con fines deportivos
- Anexo B.7: Material de publicidad turística
- Anexo B.8: Mercancías importadas como tráfico fronterizo
- Anexo B.9: Mercancías importadas con fines humanitarios
- Anexo C: Medios de transporte

- Anexo D: Animales  
Anexo E: Mercancías importadas con exoneración parcial de los derechos e impuestos de importación.

Hasta la fecha, sólo han entrado en vigor cinco anexos ya que los demás no han alcanzado todavía el número mínimo de cinco signatarios.

### C. Organización Marítima Internacional (OMI)

#### Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional de 1965. (FAL/65).

Suscrito el 9 de abril de 1965 en el marco de la Organización Marítima Internacional (OMI). Este convenio contiene normas que facilitan la entrada y salida de los buques en los puertos.

Enmiendas al convenio: 1973.

Enmiendas al Anexo: 1969. 1977. 1986. 1987. 1990. 1992. 1993. 1996. 1999.

Países de la región que lo suscribieron: AR/BRA/CHI/COL/CUB/ECU/MEX/PER/URU

#### Código Internacional de Seguridad Marítima y Portuaria (Código ISPS)

Es una nueva regulación internacional sobre protección de buques y puertos, entre otras medidas. Este código entrará en vigencia el 1ro. de Julio de 2004 y establece cómo identificar, evaluar y manejar riesgos que atenten contra la seguridad portuaria y del buque. La norma obliga a recopilar y evaluar información sobre seguridad de buques y puertos, evitar ingresos no autorizados, facilitar señales de alarma y contar con planes de seguridad y personal responsable y capacitado en puerto, armador y buque. Los buques podrán ser demorados, detenidos, e incluso podrá imponérseles restricciones operacionales que lleguen a su expulsión del puerto o negarles el ingreso cuando se comprueben incumplimientos o violaciones al ISPS Code. Los agentes marítimos deberán actuar de acuerdo con las instrucciones impartidas por los Armadores y de acuerdo a los instructivos de las terminales portuarias. Los puertos no certificados quedarán fuera del circuito internacional.

### D. Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)

Los principales instrumentos jurídicos de la OACI que contienen normas sobre facilitación del comercio son los siguientes:

#### Anexo 9 al Convenio de Chicago

El Anexo 9 al Convenio de Chicago está dividido en varios capítulos que refieren a directrices sobre facilitación, con el objeto de evitar demoras innecesarias en la entrada y salida de aeronaves, entrada y salida de personas y su equipaje, entrada y salida de carga y otros artículos. Otro capítulo trata sobre el tráfico que atraviesa el territorio de un estado contratante, aeropuertos internacionales, aterrizaje fuera de los aeropuertos internacionales y en 12 apéndices establece los modelos de los formularios que deberían utilizarse, tales como las declaraciones generales, manifiesto de pasajeros, manifiesto de carga, certificados de desinfectación, tarjetas de embarque y al final dos apéndices que tratan sobre el plan modelo para un programa nacional de facilitación del transporte aéreo y directrices para el establecimiento y funcionamiento de los comités de facilitación aérea y aeroportuaria.

Las normas y métodos relativos a facilitación del comercio en los aeropuertos implican dos situaciones: una de carácter negativo, en el sentido de que los estados no deben exigir más de ciertos requisitos máximos en cuanto a documentación,

restricciones a la libertad de movimiento, etc. y otro de carácter positivo, es decir, que los estados deben suministrar ciertas facilidades mínimas para comodidad de los pasajeros, carga, tráfico de paso, etc.

Este Anexo dedica a la carga aérea un capítulo aparte, que incluye entre otros temas, recomendaciones respecto a las técnicas de procesamiento electrónico de datos; directrices en cuanto a la implantación o modificación de estas técnicas, entre las cuales se destaca la adopción de una sola norma de identificación electrónica internacional (por ejemplo código de barras, fichas de radiofrecuencia, etc.) para facilitar el despacho de los envíos. Recomienda este anexo asimismo, tomar en cuenta que los procesamientos electrónicos de datos para el despacho de carga aérea, deberían abarcar el traslado intermodal de dicha carga.

En lo que refiere a la inspección de la mercadería de importación, se recomienda que los estados llevarán a cabo al azar o selectivamente la inspección de la carga importada por vía aérea. Las autoridades competentes deberán también, en consulta, entre otros con los explotadores y las administraciones aeroportuarias, idear medios materiales para llevar a cabo la inspección rápidamente. Establece también recomendaciones respecto a contenedores, pallets y su contenido, limitación a la responsabilidad de los explotadores, etc. y reserva un Capítulo sobre el tráfico que atraviesa el territorio de un estado contratante.

En este tópico, recomienda con relación a los aeropuertos internacionales, que los Estados contratantes deberían establecer aeropuertos francos, de modo de que pudieren operar zonas francas e instalarlas y operarlas dentro de los aeropuertos o bien permitir que otras partes interesadas instalen y operen dichas zonas y facilidades para el almacenaje publicando reglamentos detallados respecto a los tipos de operaciones que pueden o no efectuarse en ellas. Se señala que en parte, se cumple con esta previsión a través del funcionamiento de zonas francas extra aeropuerto.

### Cumplimiento del Anexo 9 del Convenio de Chicago por parte de los Países Sudamericanos

#### I. CAPITULO ENTRADA Y SALIDA DE AERONAVES

##### 1. Documentación utilizada para la Entrada y Salida de Aeronaves

Norma 2.13	Los Estados contratantes no exigirán que el agente autorizado o el comandante de la aeronave entregue a las autoridades competentes, antes de partir la aeronave, más de: a) dos copias de la declaración general, cuando se use; b) dos copias del manifiesto de carga, cuando se use, con una lista de la carga, incluido el equipaje no acompañado, que se embarque, clasificada según los puntos de descarga; c) dos copias de una lista simple de suministros, cuando se use, con una lista de los suministros que se hayan cargado.
<b>Argentina:</b>	Sí se aplica la norma establecida por la OACI.
<b>Brasil:</b>	Sí se aplica la norma establecida por la OACI.
<b>Colombia:</b>	Sí se aplica la norma establecida por la OACI.
<b>Ecuador:</b>	Sí se aplica la norma establecida por la OACI.
<b>Paraguay:</b>	Sí se aplica la norma establecida por la OACI.
<b>Perú:</b>	Sí se aplica la norma establecida por la OACI.

##### 2. Llegada de Aeronaves

Norma 2.40	Todo Estado contratante que, por razones de seguridad de vuelo, requieran un permiso especial por lo que respecta a los vuelos mencionados en 2.36, no exigirá ninguna otra información aparte de la que contiene el plan de vuelo cuando se solicite ese permiso. No se exigirá que dicha solicitud se presente con más de tres días laborables de anticipación a la fecha prevista de llegada de la aeronave al territorio de dicho Estado contratante, o a la del sobrevuelo previsto, sin detenerse en el territorio de dicho Estado.
------------	---

Norma 2.36	Si se trata de aeronaves matriculadas en otros Estados contratantes, no dedicadas a servicios aéreos, internacionales regulares y que sobrevuelen, sin detenerse, el territorio de un Estado contratante o hagan en él escalas con fines no comerciales, dicho Estado contratante no exigirá que tales aeronaves den más aviso que el necesario para satisfacer los requisitos del control de tránsito aéreo y de las autoridades competentes.
Norma 2.37	Los Estados contratantes aceptarán de la autoridad competente de cualquier otro Estado contratante la información contenida en el plan de vuelo como aviso previo adecuado de la llegada de la aeronave que entra, mencionado en 2.36, siempre que esta información se reciba con dos horas de antelación por lo menos a la llegada, y el aterrizaje se efectúe en el aeropuerto internacional previamente designado. La responsabilidad de la notificación a los funcionarios autorizados para la inspección, en el caso de llegadas y salidas de aeronaves matriculadas en otros Estados contratantes, corresponderá a la autoridad competente del Estado en cuestión.
Norma 2.38	Los Estados contratantes que exijan aviso previo del aterrizaje previsto de una aeronave en su territorio, designarán un solo organismo por cuyo conducto puedan dirigirse esos avisos.
Norma 2.39	Los Estados contratantes que exijan aviso previo según se menciona en 2.36 y 2.38 indicarán la dirección postal, y cuando se disponga de ellos, la dirección AFTN, el número de télex o dirección cablegráfica, el número de facsimile, la dirección de correo electrónico y el número telefónico del organismo designado.
Método recomendado 2.24	<i>Los Estados contratantes deberían limitar todo requisito habitual de desinsectación de las cabinas y los puestos de pilotaje de las aeronaves con aerosoles mientras los pasajeros se encuentren a bordo, a las operaciones con una misma aeronave que tengan su origen o atraviesen territorios que, a su juicio, constituyen una amenaza para la salud pública, su industria agrícola o el medio ambiente.</i>
<b>Argentina:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados establecidos por la OACI.
<b>Brasil:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados establecidos por la OACI.
<b>Colombia:</b>	Si se aplican las normas establecidas por la OACI. Con respecto al método recomendado 2.24, no se exige la desinsectación como medida de sanidad pública.
<b>Ecuador:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados establecidos por la OACI.
<b>Paraguay:</b>	Si se aplican las normas establecidas por la OACI, a excepción del método recomendado 2.24, ya que la desinsectación no se limita sólo a las aeronaves procedentes de áreas amenazadas.
<b>Perú:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados establecidos por la OACI.

### 3. Salida de Aeronaves

Método recomendado 2.46	<i>En los casos en que el número de vuelos de la aviación general que crucen la frontera lo justifique, los Estados contratantes deberían tomar disposiciones en virtud de las cuales se autorice a una dependencia gubernamental a efectuar por cuenta de todas las demás dependencias gubernamentales en cuestión, el despacho de las aeronaves más pequeñas y de sus cargas, en los aeropuertos utilizados sólo ocasionalmente para vuelos internacionales.</i>
<b>Argentina:</b>	Si aplica el método recomendado por la OACI.
<b>Brasil:</b>	No se aplica el método recomendado por la OACI.
<b>Colombia:</b>	Si aplica el método recomendado por la OACI.
<b>Ecuador:</b>	Si aplica el método recomendado por la OACI.
<b>Paraguay:</b>	Si aplica el método recomendado por la OACI.
<b>Perú:</b>	Si aplica el método recomendado por la OACI.

### 4. Tránsito de Aeronaves

Norma 5.1	Todo Estado contratante dispondrá, mediante zonas de tránsito directo, arreglos de tránsito directo, o de otra manera, que las tripulaciones, los pasajeros, el equipaje, la carga, los suministros y el correo continúen su viaje en el mismo vuelo directo, puedan permanecer temporalmente en su territorio sin que se sometan a ninguna inspección, salvo por razones de seguridad de la aviación, control de estupefacientes, o en circunstancias especiales.
Norma 5.2	Los Estados contratantes no exigirán documentos ni visados respecto al tráfico que continúe su viaje en el mismo vuelo directo, excepto en las circunstancias especiales que determinen las autoridades competentes.
<b>Argentina:</b>	Si aplica las normas establecidas por la OACI.
<b>Brasil:</b>	Si aplica las normas establecidas por la OACI.
<b>Colombia:</b>	Se exige adicionalmente toda la información del vuelo de carga y del tipo de la carga.
<b>Costa Rica:</b>	Se exige adicionalmente control migratorio, control de estupefacientes, detalle de la carga y control fitosanitario.
<b>Ecuador:</b>	Se exige adicionalmente el número de pasajeros por razones de seguridad, documentos que acrediten el destino de la carga y guía de tránsito para equipaje y carga.
<b>Paraguay:</b>	Se exige adicionalmente el manifiesto de carga o la guía aérea que ampara a la carga en tránsito.
<b>Perú:</b>	Si se aplican las normas establecidas por la OACI.

### 5. Facilidades y Servicios para la Entrada y Salida de las Aeronaves

Norma 6.53	Los Estados contratantes, en colaboración con las autoridades aeroportuarias, asegurarán el mantenimiento de la sanidad pública, incluyendo la cuarentena de las personas, animales y plantas en los aeropuertos internacionales.
------------	---

Método recomendado 6.54	<i>Los Estados contratantes deberían proporcionar, en todos sus principales aeropuertos internacionales o cerca de los mismos, instalaciones y servicios de vacunación y revacunación, así como para expedir los certificados correspondientes.</i>
Método recomendado 6.9	<i>Las señales internacionales para orientación de los viajeros que utilicen los aeropuertos, reproducidas en el documento daborado con ese fin Señales internacionales para orientación del público en los aeropuertos y las terminales marítimas (Doc 9636) y publicado conjuntamente con la OACI y la Organización Marítima Internacional, deberían instalarse tan pronto como sea posible.</i>
Método recomendado 6.12	<i>Deberían suministrarse tableros o señales dinámicas de información de los vuelos (teleindicadores) complementados, cuando sea necesario, por un sistema de altavoces claramente audibles de modo que los pasajeros y el público estén informados debidamente de las llegadas, salidas y cancelación de los vuelos y especialmente de todo cambio, de último momento en las horas de salida y de llegada y en los números de las puertas.</i>
Método recomendado 6.12.1	<i>Al aplicar 6.12 deberían instalarse, en la medida de lo posible, los tableros o letreros dinámicos normalizados de información relativos a los vuelos, que recomienda el Doc 9249 – Letreros dinámicos de información pública relacionados con los vuelos. Los Estados contratantes deberían asegurarse de que todas las partes interesadas en la explotación de los vuelos, proporcionen información oportuna y rápidamente actualizada de todos los datos pertinentes a los vuelos, incluidas las modificaciones de última hora, a las autoridades responsables del funcionamiento de los sistemas de letreros dinámicos de información sobre vuelos. Debería incumbir a dichas autoridades establecer la lista de elementos de datos que necesitan para esta operación y los medios para comunicarlos, según las normas existentes de la industria.</i>
Método recomendado 6.15	<i>Deberían tomarse medidas adecuadas para asegurar el estacionamiento conveniente y el servicio rápido de todos los tipos y categorías de aeronaves (de servicios regulares, no regulares y de la aviación general), a fin de acelerar el despacho y las operaciones que han de realizarse en las plataformas, y reducir así el tiempo que las aeronaves están inmovilizadas en tierra.</i>
<b>Argentina:</b>	Sí se aplican la norma y métodos recomendados por la OACI.
<b>Brasil:</b>	Sí se aplican la norma y métodos recomendados por la OACI.
<b>Colombia:</b>	Se aplican parcialmente los métodos recomendados por la OACI, debido a que no existen medidas de cuarentena y no se dispone de facilidades de salud pública en el aeropuerto. Por otro lado, no existen en los aeropuertos, carteles o señales dinámicas de información de vuelos.
<b>Ecuador:</b>	Sí se aplican la norma y métodos recomendados por la OACI.
<b>Paraguay:</b>	Sí se aplican la norma y métodos recomendados por la OACI.
<b>Perú:</b>	Sí se aplican la norma y métodos recomendados por la OACI, a excepción del método recomendado 6.15. En dicho caso, el Estado no ha tomado las medidas al respecto, porque en el aeropuerto no existe congestión; además, las operaciones responden a itinerarios previamente establecidos.

## 6. Solución a Problemas para la Entrada y Salida de las Aeronaves

Norma 8.17	Todo Estado contratante establecerá un programa nacional de facilitación del transporte aéreo, basándose en los requisitos, en materia de facilitación, estipulados en el Convenio y en el Anexo 9 mismo.
Norma 8.18	Todo Estado contratante se asegurará que el objetivo de su programa nacional de facilitación del transporte aéreo sea la adopción de todas las medidas viables para facilitar el movimiento de aeronaves, tripulaciones, pasajeros, carga, correo y suministros, eliminando los obstáculos y retrasos innecesarios.
Método recomendado 8.18.1	<i>Al establecer un programa nacional de facilitación del transporte aéreo, los Estados deberían utilizar los textos de orientación que figuran en el Apéndice 11.</i>
Norma 8.19	Todo Estado contratante establecerá un comité nacional de facilitación del transporte aéreo y los comités de facilitación de aeropuerto necesarios, u órganos de coordinación similares, para coordinar las actividades en materia de facilitación entre los departamentos, agencias y otros órganos del Estado interesados o responsables de los diversos aspectos de la aviación civil internacional, y con los explotadores de aeropuertos y de aeronaves.
<b>Argentina:</b>	Sí se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI. Se ha establecido un programa nacional de facilitación. Los comités nacionales y aeroportuarios de facilitación se encuentran activos y se reúnen periódicamente en forma mensual.
<b>Brasil:</b>	Sí se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI. Se ha establecido un programa nacional de facilitación. Los comités nacionales y aeroportuarios de facilitación se encuentran activos y se reúnen cuatro veces al año.
<b>Colombia:</b>	Se encuentra pendiente la organización de un programa nacional de facilitación. Los comités nacionales y aeroportuarios de facilitación han iniciado sus reuniones una vez al mes, desde el mes de abril de 2000.
<b>Ecuador:</b>	No se tiene información respecto al establecimiento de un programa nacional de facilitación. Respecto a los comités nacionales y aeroportuarios de facilitación, éstos se encuentran activos y se reúnen mensual y trimestralmente.
<b>Paraguay:</b>	Sí se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI. Se ha establecido un programa nacional de facilitación. Los comités nacionales y aeroportuarios de facilitación se encuentran activos y se reúnen trimestral y bimestralmente, respectivamente, y en los casos que se estime necesario.

<b>Perú:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI. Se ha establecido un programa nacional de facilitación. Los comités nacionales y aeroportuarios de facilitación se encuentran activos. El comité de facilitación de Lima se reúne mensualmente con las autoridades del aeropuerto y un representante de las aerolíneas, para tomar decisiones sobre el mejoramiento de los servicios.
--------------	--

## II. ENTRADA Y SALIDA DE PERSONAS Y DE SU EQUIPAJE

### 1. Documentación utilizada para la Entrada y Salida de Personas y de su Equipaje

Norma 3.10	Los Estados contratantes que continúen exigiendo información escrita suplementaria a los visitantes que viajen por vía aérea, limitarán sus exigencias a los rubros y al formato del modelo que aparece en el Apéndice 5 – Tarjeta de embarque / desembarque.
Norma 3.16	Los Estados contratantes aceptarán una declaración verbal de equipaje de los pasajeros y tripulantes.
Método recomendado 3.7	<i>Los Estados contratantes deberían extender al mayor número de países la práctica de suprimir, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, o mediante medidas unilaterales, los visados de entrada para los visitantes.</i>
Norma 3.8	En los casos en que un Estado contratante continúe exigiendo visados de entrada a los visitantes, dicho Estado adoptará el método de expedir visados sin el pago de derechos, mediante acuerdos de reciprocidad u otros acuerdos bilaterales.
Método recomendado 6.71	<i>Los Estados contratantes que prohíban o restrinjan la cantidad de su propia moneda que puede importarse, deberían dar facilidades suficientes a los viajeros procedentes del exterior que declaren una cantidad de tal moneda que exceda la permitida por las disposiciones vigentes, para que la depositen en el aeropuerto internacional de llegada y a su salida la reclamen en el mismo punto o en otro designado por las autoridades competentes.</i>
Método recomendado 3.9	<i>Los Estados contratantes no deberían exigir a los visitantes que viajen por vía aérea, ni a las empresas de transporte aéreo en nombre de los mismos, ninguna información por escrito suplementaria o que repita la contenida en sus documentos de identidad.</i>
Método recomendado 3.12	<i>El examen médico de las personas que lleguen en avión debería limitarse normalmente a aquéllas que procedan de una zona infectada con una de las enfermedades sujetas a cuarentena (peste, cólera y fiebre amarilla) y desembarquen dentro del período de incubación de la enfermedad de que se trate en el Reglamento Sanitario Internacional (1969).</i>
<b>Argentina:</b>	Se aplican parcialmente las normas y métodos recomendados por la OACI. La información requerida para el ingreso de pasajeros no se ajusta a lo propuesto por la OACI y no se solicita formulario de declaración de equipaje solamente para mercancías impositibles o restringidas. Por otro lado, no se informó sobre el examen médico a personas procedentes de zonas infectadas.
<b>Brasil:</b>	Se aplican parcialmente las normas y métodos recomendados por la OACI. Los documentos exigidos a la llegada de pasajeros no se ajustan a lo propuesto por la OACI, no se han adoptado medidas para suprimir visados de entrada para los visitantes, se exige adicionalmente tarjeta de entrada/salida y declaración de equipaje acompañado, y no se exige examen médico sólo a personas procedentes de zonas infectadas.
<b>Colombia:</b>	Se aplican parcialmente las normas y métodos recomendados por la OACI. No se solicita el formulario de declaración de equipaje solamente para mercancías impositibles o restringidas, no se han adoptado medidas para suprimir los visados de entrada para visitantes y no se exige examen médico únicamente a personas procedentes de zonas infectadas.
<b>Ecuador:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.
<b>Paraguay:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.
<b>Perú:</b>	Se aplican parcialmente las normas y métodos recomendados por la OACI. No se solicita el formulario de declaración de equipaje solamente para mercancías impositibles o restringidas, no se han adoptado medidas para suprimir los visados de entrada para los visitantes, no se exige declaración de dinero solamente cuando se trata de grandes cantidades y, en casos de visa por negocio se solicita carta de garantía y para el embarque de menores de edad (acompañados de uno de sus padres), se exige autorización del Juez de Menores, donde el otro padre aprueba el viaje del menor.

### 2. Llegada de Personas y de su Equipaje

Método recomendado 6.29	<i>En la medida de lo posible, los Estados contratantes deberían fijarse el objetivo de despachar en menos de cuarenta y cinco (45) minutos después del desembarque a todos los pasajeros con respecto a los cuales no sea necesaria más que la inspección normal en los principales aeropuertos internacionales, cualquiera que sea el tamaño de la aeronave y la hora programada de llegada.</i>
Norma 6.27	Los Estados contratantes dispondrán que haya un número suficiente de puestos de control de manera que pueda hacerse el despacho de los pasajeros y tripulaciones que llegan con la menor demora posible. Habrá además, si es posible, uno o más puestos adicionales a los cuales podrán derivarse los casos complicados sin demorar la afluencia de los pasajeros.
Norma 3.17	Los Estados contratantes realizarán normalmente la inspección de los equipajes de los pasajeros a la llegada, mediante un sistema selectivo o al azar.
Norma 3.17.1	Los Estados contratantes adoptarán el sistema de doble circuito para despachar el equipaje, en los aeropuertos internacionales donde el volumen de tráfico de pasajeros justifique su instalación.
<b>Argentina:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.

<b>Brasil:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI, salvo el caso del método recomendado 6.29, ya que no se cumplen con las formalidades aeroportuarias de despacho de pasajeros en menos de 45 minutos.
<b>Colombia:</b>	Se aplican parcialmente las normas y métodos recomendados por la OACI. No se cumple con las formalidades de llegada e ingreso al país, en menos de 45 minutos y los aeropuertos no disponen de puestos de control, clasificados por categorías, que aseguren la fluidez de la llegada de pasajeros.
<b>Ecuador:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI, salvo el caso de la norma 3.17.1, ya que no se dispone en los aeropuertos el sistema de doble circuito para el despacho del equipaje.
<b>Paraguay:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI, salvo el caso de la norma 3.17.1, ya que no se dispone en los aeropuertos el sistema de doble circuito para el despacho del equipaje.
<b>Perú:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI, salvo el caso del método recomendado 6.29, ya que no se cumplen con las formalidades aeroportuarias de despacho de pasajeros en menos de 45 minutos.

### 3. Salida de Personas y de su Equipaje

Método recomendado 6.16	<i>Los Estados contratantes deberían asegurarse de que los trámites de salida se completen tan pronto como sea posible y deberían fijar como objetivo, en la medida de lo posible, un plazo máximo de 60 minutos para completar los trámites de salida de todos los pasajeros respecto a los cuales no sea necesaria más que la inspección normal en los servicios de transporte aéreo internacionales, calculándose dicho plazo desde el momento en que el pasajero se presenta al primer punto de despacho del aeropuerto (es decir, el mostrador de presentación y facturación de la línea aérea, el punto de control de seguridad u otro punto de control establecido según los arreglos adoptados en cada aeropuerto) hasta la hora programada de salida de su vuelo, observando que en todo momento debe cumplirse plenamente con las medidas de seguridad. En aquellos casos en que el tiempo efectivo para completar los trámites exceda notablemente del objetivo indicado, las autoridades del aeropuerto, los proveedores de servicios a los pasajeros y las autoridades de control gubernamental deberían realizar consultas con los explotadores de transporte aéreo interesados, a fin de introducir las medidas necesarias para cumplimentar el objetivo indicado.</i>
Norma 3.34	Los Estados contratantes no exigirán la presentación o inspección del equipaje de los pasajeros que salgan de su territorio, salvo para aplicar medidas de seguridad de la aviación, o en circunstancias especiales.
Método recomendado 6.22	<i>A fin de facilitar la salida de las aeronaves, los Estados contratantes al examinar a los pasajeros como medida de seguridad o para los efectos del control de estupefacientes que sea apropiado, deberían, en lo posible, utilizar equipo especializado para llevar a cabo esa tarea, con miras a reducir en forma sustancial el número de personas a las cuales se les deba efectuar un registro por otros medios.</i>
Método recomendado 6.23	<i>A fin de facilitar la salida de las aeronaves, los Estados contratantes al examinar el equipaje de los pasajeros que salen de su territorio, como medida de seguridad o para los efectos del control de estupefacientes que sea apropiado, deberían, en lo posible, utilizar equipo especializado para llevar a cabo esa tarea con miras a reducir en forma sustancial el volumen de equipaje que deba registrarse por otros medios.</i>
<b>Argentina:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.
<b>Brasil:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI, salvo el caso del método recomendado 6.16, ya que no se completan los trámites de salida para un vuelo completo en menos de 60 minutos.
<b>Colombia:</b>	El tiempo para completar los trámites de salida para un vuelo completo excede los sesenta minutos. Por otro lado, siempre se exige la inspección al equipaje.
<b>Ecuador:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.
<b>Paraguay:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI, pero no se dispone de equipos especializados para examinar a los pasajeros y su equipaje.
<b>Perú:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI, salvo el caso de los métodos recomendados 6.22 y 6.23, ya que cada aerolínea tiene sus propios equipos especializados para examinar a los pasajeros y a su equipaje.

### 3. Tránsito de Personas y de su Equipaje

Norma 5.1	Todo Estado contratante dispondrá, mediante zonas de tránsito directo, arreglos de tránsito directo, o de otra manera, que las tripulaciones, los pasajeros, el equipaje, la carga, los suministros y el correo continúen su viaje en el mismo vuelo directo, puedan permanecer temporalmente en su territorio sin que se sometan a ninguna inspección, salvo por razones de seguridad de la aviación, control de estupefacientes, o en circunstancias especiales.
Norma 5.2	Los Estados contratantes no exigirán documentos ni visados respecto al tráfico que continúe su viaje en el mismo vuelo directo, excepto en las circunstancias especiales que determinen las autoridades competentes.
Norma 5.3	Todo Estado contratante hará arreglos para que los pasajeros que desembarquen y su equipaje, que se transfieran de un vuelo a otro o de una compañía a otra en el mismo aeropuerto, sean tratados de la misma forma establecida en la Sección A. Los explotadores tomarán las medidas necesarias para separar de los demás pasajeros y equipaje los que deban hacer trasbordo, a fin de que dichos pasajeros y su equipaje puedan dirigirse lo más rápidamente posible a sus vuelos de enlace.



Norma 5.4	Los Estados contratantes no exigirán documentos ni visados respecto al tráfico que se transfiera a otro vuelo en el mismo aeropuerto, excepto en las circunstancias especiales que determinen las autoridades competentes.
Método recomendado 5.9	<i>Por lo que respecta al tráfico mencionado en 5.8 los Estados contratantes no deberían exigir documentos ni visados respecto a los pasajeros y su equipaje, y si se exigieran documentos para las mercancías, equipaje no acompañado y suministros, deberían utilizarse documentos lo más simplificados posible.</i>
Norma 5.4.1	Respecto a los pasajeros que pasan por el territorio de un Estado contratante, que han de salir de ese Estado dentro de los dos días siguientes a su llegada, y que no pueden permanecer en el mismo aeropuerto internacional hasta su próximo vuelo, por falta de facilidades o debido a otras circunstancias, cada Estado contratante les permitirá permanecer dentro de su territorio sin exigirles que obtengan visados antes de su llegada, excepto en los casos especiales que determinen las autoridades competentes.
Norma 5.6	Cada Estado contratante efectuará los arreglos necesarios para permitir a los explotadores que, bajo supervisión de las autoridades competentes, separen la carga que haya que transbordar, incluyendo los embarques en contenedores y paletas, para así poder seleccionarlos y reunirlos con el objeto de reexpedirlos, sin necesidad de inspección, salvo por razones de seguridad de la aviación o en circunstancias especiales, exigiendo para ello – de ser necesario – documentos sencillos únicamente.
<b>Argentina:</b>	Sí se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.
<b>Brasil:</b>	Sí se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.
<b>Colombia:</b>	Sí se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI, pero no existen políticas ni procedimientos para que los pasajeros puedan transitar en algunos lugares sin tener visa.
<b>Ecuador:</b>	Sí se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.
<b>Paraguay:</b>	Sí se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI, pero no existen políticas ni procedimientos para que los pasajeros puedan transitar en algunos lugares sin tener visa.
<b>Perú:</b>	Sí se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI, pero no existen políticas ni procedimientos para que los pasajeros puedan transitar en algunos lugares sin tener visa.

#### 4. *Facilidades y Servicios para la Entrada y Salida de Personas y de su Equipaje*

Norma 6.1	Los Estados contratantes tomarán las medidas necesarias para conseguir la cooperación de los explotadores y administraciones aeroportuarias con el fin de garantizar que se proporcionen instalaciones y servicios apropiados para acelerar las formalidades y despacho de pasajeros, tripulación, equipaje, carga y correo en sus aeropuertos internacionales. Tales instalaciones y servicios serán flexibles y susceptibles de ampliación, a fin de poder atender al crecimiento previsto del volumen del tráfico o hacer frente a un mayor número de medidas de seguridad durante las situaciones de amenaza grave, permitiendo al mismo tiempo la aplicación de medidas apropiadas para el control de estupefacientes.
Norma 6.2	Los Estados contratantes tomarán todas las medidas necesarias para fomentar las consultas entre las administraciones aeroportuarias, por una parte, y los explotadores, autoridades de control y órganos apropiados que representan a otros usuarios del aeropuerto, por otra, desde las primeras etapas de los planes de edificios terminales nuevos o sustancialmente modificados o cuando los nuevos procedimientos exijan modificar las instalaciones y servicios, incluidas las modificaciones de la configuración de las instalaciones y servicios existentes, en sus aeropuertos internacionales.
Método recomendado 6.38.1	<i>Deberían tomarse disposiciones a fin de contar con instalaciones para los organizadores de viajes y todo comprendido en las zonas públicas o no controladas de llegada o salida, o en ambas a la vez, con objeto de reducir al mínimo la congestión en los edificios terminales.</i>

<b>Argentina:</b>	Sí se aplican las normas establecidas por la OACI. No se aplica el método recomendado 6.38.1, debido a que los aeropuertos no cuentan con instalaciones fuera del perímetro a fin de evitar la congestión en los edificios terminales.
<b>Brasil:</b>	Sí se aplican las normas establecidas por la OACI. No se aplica el método recomendado 6.38.1, debido a que los aeropuertos no cuentan con instalaciones fuera del perímetro a fin de evitar la congestión en los edificios terminales.
<b>Colombia:</b>	Se aplican parcialmente las normas establecidas por la OACI. No se han realizado consultas con los operadores para nuevos planes de construcción en los aeropuertos y éstos no cuentan con instalaciones fuera del perímetro a fin de evitar congestión en los edificios terminales.
<b>Ecuador:</b>	Sí se aplican las normas establecidas por la OACI. No se aplica el método recomendado 6.38.1, debido a que los aeropuertos no cuentan con instalaciones fuera del perímetro a fin de evitar la congestión en los edificios terminales.
<b>Paraguay:</b>	Sí se aplican las normas establecidas por la OACI. No se aplica el método recomendado 6.38.1, debido a que los aeropuertos no cuentan con instalaciones fuera del perímetro a fin de evitar la congestión en los edificios terminales.
<b>Perú:</b>	Se aplican parcialmente las normas establecidas por la OACI. No se han realizado consultas con los operadores para nuevos planes de construcción en los aeropuertos y éstos no cuentan con instalaciones fuera del perímetro a fin de evitar congestión en los edificios terminales.

## 5. Solución a Problemas para la Entrada y Salida de Personas y de su Equipaje

Norma 3.42	Cada Estado contratante se asegurará que las autoridades públicas incauten los documentos de viaje fraudulentos, falsificados o imitados. Las autoridades públicas también incautarán los documentos de viaje de una persona que se presenta pretendiendo ser el titular legítimo del documento de viaje. Tales documentos se reiterarán de la circulación y se devolverán a las autoridades competentes del Estado que figura como expedidor, tan pronto como sea posible.
Norma 3.44	Las autoridades competentes notificarán sin tardanza a los explotadores, que una persona ha sido considerada no admisible y consultarán a los explotadores con respecto a las posibilidades de traslado.
Norma 3.45	El Estado que haya confiscado el documento emitirá en su lugar una carta de envío a la que se adjuntará una fotocopia de los documentos de viaje incautados (si los hubiere) así como cualquier otra información importante, tal como la orden de traslado. La carta de envío y sus adjuntos se entregarán al explotador responsable del traslado de la persona no admisible. Mediante este documento se facilitará la información a las autoridades del punto de tránsito o del punto original de embarque. En caso de que la persona considerada no admisible haya perdido o destruido sus documentos de viaje, se emitirá una carta similar.
Método recomendado 3.45.1	<i>Todo Estado contratante debería asegurarse, siempre que sea posible, de que las autoridades competentes que ordenen un traslado, lo notifiquen a las autoridades competentes de los países de tránsito y, cuando convenga, de destino final del viaje previsto.</i>
Norma 3.46	Los Estados contratantes se asegurarán que toda persona considerada no admisible sea transferida nuevamente a la custodia del explotador o explotadores, quienes serán responsables de devolverla prontamente: al punto donde la persona inició su viaje; o a cualquier otro lugar donde la persona sea admisible.
Norma 3.46.1	Cuando las autoridades públicas tengan razones para creer que una persona declarada no admisible podría oponer resistencia a su traslado, lo notificarán al explotador con antelación suficiente de modo que éste pueda tomar medidas cautelares para garantizar la seguridad del vuelo.
Norma 3.47	Cuando se considera que un pasajero no es admisible y se le devuelve, de conformidad con 3.46, las autoridades competentes que ordenaron el traslado entregarán los documentos de viaje de la persona no admisible (incluyendo las cartas aplicables a la devolución de pasajeros documentados indebidamente al explotador, o bien, en el caso de las personas escoltadas, al escolta o guardia estatal, que será responsable de entregarlos a las autoridades competentes del Estado de destino.
Norma 3.48	Cuando se rehúse la admisión de una persona y se entregue al explotador para que la transporte fuera del territorio del Estado, no se impedirá que el explotador recobre de dicha persona los gastos de transporte resultantes de su inadmisibilidad.
Norma 3.49	Los Estados contratantes aceptarán examinar el caso de las personas rechazadas en su punto de desembarque cuando se las haya considerado no admisibles, si dichas personas hubieran permanecido anteriormente en su territorio antes del desembarque, salvo en tránsito directo. Los Estados contratantes no harán volver a dichas personas al país donde se las haya considerado anteriormente no admisibles.
Norma 3.49.1	Al seguir el procedimiento que figura en 3.49, cuando una persona que haya sido considerada no admisible haya perdido o destruido su documento de viaje, los Estados contratantes aceptarán en su lugar un documento que de fe de las circunstancias de embarque y de llegada, expedido por las autoridades competentes del Estado contratante donde la persona haya sido considerada no admisible.
Norma 3.50	Cuando se haya seguido el procedimiento que figura en 3.45, los Estados contratantes aceptarán la mencionada carta de envío y no exigirán la presentación del documento de viaje fraudulento, falsificado o imitado en cuestión.
Norma 3.51	La obligación del explotador de transportar a una persona fuera del territorio de un Estado contratante cesará en el momento en que dicha persona haya sido admitida legalmente a dicho Estado.
Norma 3.52	Todo Estado contratante se asegurará que se notifique a los explotadores interesados cuando las personas están obligadas a viajar por orden oficial de las autoridades competentes de que deben abandonar dicho Estado. Las autoridades públicas notificarán a los explotadores con antelación suficiente de modo que puedan tomar medidas cautelares para garantizar la seguridad del vuelo.
<b>Argentina:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.
<b>Brasil:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.
<b>Colombia:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.
<b>Ecuador:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.
<b>Paraguay:</b>	Se aplican parcialmente las normas establecidas por la OACI, ya que no se siguen los procedimientos sugeridos por la OACI para INADPAX.
<b>Perú:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI, pero no hay procedimientos claros establecidos para garantizar la seguridad del vuelo, cuando está viajando una persona deportada.

### III. ENTRADA Y SALIDA DE CARGA Y OTROS ARTICULOS

#### 1. Documentación utilizada para la Entrada y Salida de Carga y otros Artículos

Norma 4.4	Al introducir las técnicas de intercambio electrónico de datos (IED) para facilitar el despacho de la carga aérea, los Estados contratantes instarán a los explotadores de líneas aéreas internacionales, a las empresas de manipulación de carga, a los aeropuertos, a las autoridades aduaneras y otras, así como a
-----------	---

	los agentes de carga, a intercambiar datos por medios electrónicos de conformidad con las normas internacionales pertinentes de las Naciones Unidas para el intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte (UN/EDIFACT), con anticipación a la llegada de la aeronave, a fin de facilitar el despacho de la carga.
Método recomendado 4.9	<i>Cuando se tenga en proyecto implantar o modificar técnicas de procesamiento electrónico de datos, para la carga aérea, los Estados contratantes deberían tratar de aplicar los principios siguientes: ofrecer a todas las partes interesadas que tengan, desde el comienzo, la oportunidad de realizar consultas; evaluar los procedimientos actuales y eliminar los que sean necesarios; determinar los procedimientos que deban computarizarse; adoptar las normas industriales existentes, tales como el Manual conjunto sobre intercambio electrónico de datos para aduanas/líneas aéreas de la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) y el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) y, cuando estén bien desarrolladas, las normas UN/EDIFACT que incluyen, entre otros, el Directorio de elementos de datos comerciales (TDED) de las Naciones Unidas, el Intercambio de datos electrónicos para la administración, el comercio y el transporte (Reglas de sintaxis EDIFACT) y los mensajes normalizados de las Naciones Unidas (UNSM); garantizar la compatibilidad de los diversos sistemas de procesamiento electrónico de datos que existan; y adoptar una sola norma de identificación electrónica internacional (p. ej., código de barras, fichas de radiofrecuencia, etc.) para facilitar el despacho de los envíos.</i>
<b>Argentina:</b>	Si se aplica la norma y método recomendado por la OACI.
<b>Brasil:</b>	Si se aplica la norma y método recomendado por la OACI.
<b>Colombia:</b>	Si se aplica la norma y método recomendado por la OACI.
<b>Ecuador:</b>	Si se aplica la norma y método recomendado por la OACI.
<b>Panamá:</b>	La norma y método recomendado por la OACI se aplica en caso del aeropuerto TUM, más no en el aeropuerto MAG.
<b>Paraguay:</b>	No se aplica la norma y método recomendado por la OACI.
<b>Perú:</b>	Si se aplica la norma y método recomendado por la OACI.

## 2. Llegada de Carga y otros Artículos

Método recomendado 4.29.1	<i>Los Estados contratantes deberían fijarse el objetivo de entregar toda la carga general que no exija ninguna inspección aparte de la normal, en un plazo de cuatro horas, o tan pronto como sea posible, a partir del momento en que se presenta la documentación adecuada o su equivalente electrónico legalmente aceptable.</i>
Método recomendado 4.25	<i>Todo Estado contratante debería hacer arreglos mediante los cuales los envíos de carga aérea importada, incluidos los documentos, los paquetes de regalos personales y las muestras comerciales, que no excedan de cierto valor o peso, especificado por ese Estado, queden exentos, en la medida de lo posible, del pago de impuestos de importación y de otras tasas y derechos, y sean exentos de los procedimientos oficiales de declaración o se permita su entrega inmediata en base a los requisitos mínimos de datos según lo propuesto en las directrices de envíos por expreso de la OMA. Para los niveles del valor que se fijen de conformidad con esta norma se tendrán en cuenta los costos de los trámites aduaneros de entrada y del declarante y se revisarán regularmente para tener en cuenta la inflación.</i>
Norma 4.32	Los Estados contratantes llevarán a cabo al azar o selectivamente la inspección de la carga por vía aérea. Las autoridades competentes correspondientes deberán también, en consulta, entre otros, con los explotadores y las administraciones aeroportuarias, idear medios materiales para llevar a cabo la inspección rápidamente.
<b>Argentina:</b>	Si se aplica la norma y métodos recomendados por la OACI.
<b>Brasil:</b>	Si se aplica la norma y métodos recomendados por la OACI.
<b>Colombia:</b>	Si se aplica la norma y métodos recomendados por la OACI.
<b>Ecuador:</b>	Si se aplica la norma y métodos recomendados por la OACI.
<b>Paraguay:</b>	Si se aplica la norma y métodos recomendados por la OACI, pero no existen múltiples procedimientos para la inspección de la carga, clasificadas por categorías, que aseguren el menor tiempo posible de llegada de la misma.
<b>Perú:</b>	Si se aplica la norma y métodos recomendados por la OACI.

## 3. Salida de Carga y otros Artículos

Norma 4.15	Salvo por razones de seguridad de la aviación, los Estados contratantes no exigirán normalmente que se examine la carga, comprendido el equipaje no acompañado, que haya de exportarse por vía aérea.
<b>Argentina:</b>	Si se aplica la norma establecida por la OACI.
<b>Brasil:</b>	Si se aplica la norma establecida por la OACI.
<b>Colombia:</b>	Si se aplica la norma establecida por la OACI.
<b>Ecuador:</b>	Si se aplica la norma establecida por la OACI.
<b>Paraguay:</b>	Si se aplica la norma establecida por la OACI.

#### 4. Tránsito de Carga y otros Artículos

Norma 5.6	Cada Estado contratante efectuará los arreglos necesarios para permitir a los explotadores que, bajo supervisión de las autoridades competentes, separen la carga que haya de transbordar, incluyendo los embarques en contenedores y paletas, para así poder seleccionarlos y reunirlos con el objeto de reexpedirlos, sin necesidad de inspección, salvo por razones de seguridad de la aviación o en circunstancias especiales, exigiendo para ello – de ser necesario – documentos sencillos únicamente.
Norma 5.10	Los Estados contratantes harán los arreglos necesarios para que las formalidades de paso de mercancías del transporte aéreo al de superficie – y viceversa – se realicen de modo que se conserven las ventajas que brinda la velocidad inherente al transporte por vía aérea, y a fin de evitar demoras.
<b>Argentina:</b>	Si se aplican las normas establecidas por la OACI, pero no existen medidas para disminuir el tiempo en el paso de mercancías del transporte aéreo al de superficie y viceversa.
<b>Brasil:</b>	Si se aplican las normas establecidas por la OACI.
<b>Colombia:</b>	Si se aplican las normas establecidas por la OACI.
<b>Ecuador:</b>	Si se aplican las normas establecidas por la OACI.
<b>Paraguay:</b>	Se aplican parcialmente las normas establecidas por la OACI. Se solicita adicionalmente acta de trasbordo, guía aérea y manifiesto de importación. Por otro lado, no existen medidas que aceleren el tránsito de las mercancías.
<b>Perú:</b>	Se aplican parcialmente las normas establecidas por la OACI, ya que no existen medidas que aceleren el tránsito de las mercancías.

#### 5. Facilidades y Servicios para la Entrada y Salida de Carga y otros Artículos

Método recomendado 6.41	<i>Debería proporcionarse acceso fácil y rápido a los terminales de carga de los aeropuertos, teniendo en cuenta el espacio requerido por los camiones de muy grandes dimensiones, tanto en los caminos de acceso como frente a los terminales, para efectuar las maniobras necesarias al colocarse en posición.</i>
Método recomendado 6.45	<i>En los aeropuertos internacionales, o en lugares convenientes fuera de ellos, deberían suministrarse espacio e instalaciones adecuados para el almacenamiento provisional de contenedores vacíos.</i>
Método recomendado 6.51	<i>En los aeropuertos cuya capacidad de despacho sea insuficiente y cuya ampliación sea limitada o imposible, debería permitirse la utilización de almacenes de depósito de aduanas fuera del aeropuerto, y los procedimientos para el traslado de la carga entre ellos y el aeropuerto deberían ser mínimos, a fin de acelerar el despacho y reducir la aglomeración en los almacenes aeroportuarios.</i>
Norma 6.63	Fuera de las horas de trabajo establecidas para que abarquen cualesquier períodos de volumen de trabajo considerable en los aeropuertos internacionales previstas en 6.62 y 6.62.1, los Estados contratantes proporcionarán los servicios de tales autoridades en condiciones que no sean menos favorables para los explotadores de aeronaves que para los explotadores de otros medios de transporte que lleguen al Estado en cuestión.
Método recomendado 6.46	<i>Los terminales de carga deberían estar equipados con medios apropiados de almacenamiento para la carga especial (por ejemplo, mercancías de valor, artículos perecederos, restos mortales, materiales radiactivos y otras mercancías peligrosas, así como animales vivos). Las áreas de los terminales de carga en las que se almacene carga general y especial o correo antes de expedirlos por vía aérea deberían estar protegidas en todo momento contra el acceso de personas no autorizadas.</i>
<b>Argentina:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.
<b>Brasil:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.
<b>Colombia:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.
<b>Ecuador:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.
<b>Paraguay:</b>	Si se aplican las normas y métodos recomendados por la OACI.
<b>Perú:</b>	Se aplican parcialmente las normas y métodos recomendados por la OACI. No se suministra en los aeropuertos espacio e instalaciones adecuados para la carga aérea, con el objeto de reducir la congestión (MR: 6.45 y 6.51). Con respecto a la seguridad de la carga, cada aerolínea tiene sus propias medidas de seguridad (MR: 6.46).

#### 6. Solución a Problemas para la Entrada y Salida de Carga y otros Artículos

Norma 4.41	Cuando un Estado contratante exija documentos tales como la factura comercial, formularios de declaración, licencia de importación u otros similares, no obligará al explotador a que se cerciore de que se satisfacen estos requisitos relativos a documentación ni hará responsable, multará o sancionará al explotador por inexactitudes u omisiones en tales documentos, a menos que él sea el importador o exportador o esté actuando en nombre de éstos.
Norma 4.29	Los Estados contratantes harán arreglos, respetando toda prohibición o limitación nacional vigente y todas las medidas requeridas en materia de seguridad de la aviación o apropiadas para el control de estupefacientes, mediante los cuales puedan entregarse y/o despacharse inmediatamente a su llegada los envíos de socorro en casos de desastre, o las mercancías perecederas (ganado, plantas, alimentos, etc.).
<b>Argentina:</b>	Si se aplican las normas establecidas por la OACI.
<b>Brasil:</b>	Se aplican parcialmente las normas establecidas por la OACI. No existe limitación de las responsabilidades de las líneas aéreas en el despacho de la carga.
<b>Colombia:</b>	Si se aplican las normas establecidas por la OACI.

<b>Ecuador:</b>	Si se aplican las normas establecidas por la OACI.
<b>Paraguay:</b>	No existe limitación de responsabilidades de las líneas aéreas en el despacho de la carga y el Estado no mantiene acuerdo alguno para la cooperación con la industria u otros, respecto al control de narcóticos.
<b>Perú:</b>	Si se aplican las normas establecidas por la OACI.

Fuente de Información: Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC).

---

## BIBLIOGRAFÍA

- ALADI/SEC/di 1543 y ALADI/SEC/di 1543.1.
- ÁLVAREZ, Raquel; GIACALONE, Rita y SANDOVAL, Juan Manuel. Globalización, Integración y Fronteras en América Latina.
- CEPAL. Revista FAL. Ediciones No. 167, 171, 171, 175, 178, 181, 184, 187 y 199.
- GONZALEZ VALLVE, José Luis. INTEGRACION FRONTERIZA: Experiencia de la Unión Europea.
- GOROSITO, RICARDO. "Elaboración de Propuestas para la Facilitación de las Condiciones de Tránsito en los Pasos de Frontera de la Región Centro Oeste Sudamericana". 1999.
- GUZMÁN MANRIQUE, Gustavo. Comercio Exterior e Integración Fronteriza.
- IZAM, Miguel; Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente. CEPAL
- Información proporcionada por los países miembros.
- Información obtenida en sitios Web oficiales.
- MUJICA, GLADYS M. Comunicación organizacional: una necesidad en tiempos de convergencias y cambios acelerados. Chile.
- UNCTAD. Compendio de recomendaciones sobre facilitación del comercio. Nueva York, 2002.