

- Humeles (Chile) - Río Mayo - Comodoro Rivadavia (Argentina).

Por la vía de una mayor descentralización y embarcada en un proceso de integración con socios regionales, Argentina está en condiciones de llevar a buen término la transición hacia una estructura más acorde con su sistema federal y una distribución del desarrollo equilibrada y armónica.

IIL-UNLP

Proyecto de tesis

La problemática fronteriza y su influencia en la libre circulación de mercaderías*

María Luisa Carbonell

Contadora

En las dos últimas décadas se ha ido transitando de las fronteras rígidas y militarizadas a la integración y cooperación transfronteriza. Estas áreas han dejado de ser zonas de tensión para convertirse en espacios de contacto y articulación muy sensibles a los vaivenes de las políticas económico-sociales impuestas por los gobiernos centrales. Ello hace imprescindible la armonización de las políticas que inciden en la frontera, no sólo respecto de la circulación física de mercaderías, sino también en relación con la integración fronteriza propiamente dicha, principalmente cuando se presentan diferencias de tamaño en las economías de los países limítrofes.

A los fines de la presente investigación, se toma el concepto de frontera desde el punto de vista político: la frontera marca el ámbito jurisdiccional de la soberanía nacional de cada Estado. En una etapa primigenia, los espacios conformaban una unidad que luego fueron delimitados políticamente. Esta situación es el origen de la corriente internacional de mercaderías o bienes, y la existencia del límite internacional se convierte en una traba a la libre circulación de mercaderías.

En este marco, la frontera ya no es una línea defensiva que responde a intereses geopolíticos y políticas económicas propias de una economía cerrada, con un comercio intrarregional prácticamente nulo, donde el transporte terrestre la traspone con muy poca frecuencia y se hace eco de un modelo dirigido al comercio exterior, concentrado preferentemente en los puertos y caracterizado por la exportación a mercados extrarregionales. En la actualidad, representa un espacio articulante que participa activamente en la movilidad de los actores; de esta manera surge la integración fronteriza. Esto nos permite afirmar que a la frontera se le debe asignar un nuevo papel dentro del proceso de integración.

Por lo tanto, se debe advertir que existen dos aspectos perfectamente diferenciados para abordar la problemática fronteriza en los procesos de integración:

* Síntesis del proyecto de tesis elaborado por M.L. Carbonell, egresada del curso de Maestría en Integración Latinoamericana, IIL-UNLP.

- a) las iniciativas de integración fronteriza basada en la compatibilización de intereses sectoriales o regionales para generar emprendimientos comerciales comunes, desarrollo y explotación de recursos naturales compartidos, entre otros, y
- b) el papel que desempeña la frontera como límite internacional en las corrientes de comercio entre países vecinos, aspecto que se toma en cuenta en esta investigación.

Para llevar adelante esta integración fronteriza y en aras de la “facilitación del comercio”, los Estados partes del MERCOSUR han decidido que los controles en frontera se efectúen en lo que se denominó Áreas de Controles Integrados (ACI) –Decisión 5/93 CMC– conocida como Acuerdo de Recife, en el que se establecieron las medidas técnicas y operativas para regular el marco general de dicho control.

En ese contexto, las aduanas y los demás organismos que actúan en frontera debían redistribuir sus funcionarios con el objetivo de “facilitar el control fronterizo” y hacer más ágil del flujo del comercio exterior. Ello se llevó a cabo con las infraestructuras existentes al momento de iniciar operativamente el MERCOSUR (1/1/95), en los principales pasos fronterizos entre los Estados Partes, con algunas precarias readecuaciones para su funcionamiento, con miras a su mejor aprovechamiento.

Ahora bien, se interpreta que esa modalidad de control en frontera ha sido concebida como transitoria por los negociadores, puesto que el avance de las negociaciones para perfeccionar el bloque necesariamente debe tender a la conformación de un mercado común. Para ello se deberían eliminar las aduanas de las fronteras interiores (levantar los controles físicos en frontera) y reforzar las fronteras externas del esquema. Esta es, precisamente, la diferencia cualitativa en materia aduanera entre una zona de libre comercio y una unión aduanera.

La realidad es que, para el período en que se extienda esta transitoriedad hacia la unión aduanera (período aún incierto), se atiende la operatoria del comercio exterior con la modalidad denominada áreas de controles integrados. Si se tiene en cuenta que, desde enero de 1995 a la fecha, el comercio exterior entre los Estados partes prácticamente se ha quintuplicado y la infraestructura de los pasos fronterizos no ha sido readecuada, difícilmente se pueda lograr la ansiada “facilitación fronteriza”, ya que las fronteras se han visto saturadas y resultan insuficientes para atender esa creciente corriente de comercio. Esta expansión del comercio de bienes a nivel intrarregional –éxito de la fase económica del MERCOSUR–, debió ser acompañada por lineamientos claros y aplicación de políticas eficaces, con la finalidad de no afectar el flujo del comercio exterior al momento de transponer las fronteras.

Lo que no se vislumbra en el transcurso del período señalado, ni en la actualidad, es un lineamiento claro en cuanto a cuál es el objetivo, o al menos la política que quieren imprimir los gobiernos del MERCOSUR respecto de los controles fronterizos. Los organismos oficiales no se expiden con claridad sobre esta problemática y se manifiestan opiniones sobre facilitación fronteriza en distintos ámbitos institucionales del MERCOSUR, instando a los gobiernos a tomar diversas medidas, pero no se aportan recursos ni alternativas para lograrlo.

Ante coyunturas económicas adversas, los gobiernos imponen restricciones no arancelarias que afectan directamente al comercio exterior en el aspecto físico o real que es la carga y el medio de transporte cuando arriba a la frontera, situación que trae aparejada innumerables quejas de los usuarios a los organismos de control. Asimismo, se deben consignar que el sector privado –se trate de cámaras de importadores y exportadores, federaciones de empresarios de transportes, etc.– también tiene su cuota de participación en todo este contexto.

La situación descrita anteriormente hace que se perciba la gran distancia que media entre la realidad de la operatoria del comercio exterior en la frontera y los objetivos específicos establecidos para el bloque regional: conformar un mercado común, que es el esquema de integración elegido.

A lo ya apuntado se debe sumar que dentro de cada Estado parte existe una falta de coordinación en las políticas a ser aplicadas en las áreas de frontera (económicas, de control), con el consiguiente estado de incertidumbre en el momento de negociar con los otros países la armonización de las normas.

Planteo del problema

Conforme a lo descrito, el problema que se analizará en esta investigación es el siguiente. El modelo o esquema de integración que eligieron los Estados partes para conformar el MERCOSUR es el de un mercado común. Ello significa que necesariamente se deberá alcanzar la libre circulación física de las mercaderías, definida como una condición esencial aun para una zona de libre comercio. Esa libre circulación de mercaderías implicaría la supresión de los controles físicos en frontera (similar a lo ocurrido en la Unión Europea) o, caso contrario, su reducción a la mínima expresión. Ahora bien, resulta que contrariamente a los lineamientos mencionados:

- a) los gobiernos incorporan a sus normas internas nuevas barreras no arancelarias (en lugar de suprimirlas), que tienen efecto directo en la circulación de la mercadería, y en consecuencia originan más burocracia e incremento en los costos para la mercadería y el transporte;
- b) las negociaciones comunitarias e inclusive las decisiones políticas unilaterales tienden a fortalecer los controles en frontera (sanitarios, aduaneros, migratorios, etc.);
- c) la implementación de las ACI en frontera, del modo en que fue acordado entre los Estados partes, presenta serios inconvenientes y desvirtúa el objetivo para el cual fueron creadas.

Los aspectos enumerados ponen de manifiesto que existe un claro antagonismo entre una efectiva libre circulación de mercaderías y lo que ocurre en la realidad. Es esta dicotomía la que constituye el aspecto central de esta investigación.

Profundizar en la identificación de las limitaciones existentes en el esquema respecto de la libre circulación de mercaderías, encuentra su justificación en el aporte que se puede ofrecer a los funcionarios públicos y sectores privados que se relacionan con el comercio regional. Dicho aporte puede consistir en tener una visión distinta de la problemática que se traduce en el permanente reclamo de los actores del comercio exterior, a causa de los muchos obstáculos que se deben sortear al arribo de los medios de transporte a la frontera.

Los medios de transporte, los tripulantes y las mercaderías son sometidos en la frontera a una secuencia de controles (muchas veces repetidos), por distintos organismos (gestiones propias originadas por el tráfico internacional al traspasar el límite), que podrían ser realizados en origen mediante procedimientos de “reconocimiento mutuo” u otra operatoria alternativa. Caso contrario, mientras continúan las negociaciones en pos de la libre circulación de mercaderías, por los menos las ACI hoy vigentes deberían funcionar de acuerdo con el espíritu con que fueron creadas: que el medio de transporte se detenga una sola vez en la frontera y pueda realizar los trámites en forma ágil y eficiente.

Objetivos

Los objetivos de esta investigación consiste en:

- ✓ Identificar las acciones instrumentadas por la Unión Europea a fin de lograr a libre circulación de mercaderías, para una potencial adaptación al proceso de integración MERCOSUR y adopción de esa experiencia en función de las realidades imperantes en el bloque.
- ✓ Analizar el marco de las negociaciones actuales sobre el problema planteado, la posible revisión de la finalidad de los controles fronterizos, para adaptarlos a los objetivos del esquema de integración elegido.
- ✓ Describir el funcionamiento de los procedimientos de controles fronterizos e identificar las carencias y asignaturas pendientes, para plantear alternativas viables con miras a la libre circulación de mercaderías.
- ✓ Identificar los efectos que implicaría, desde el punto de vista fiscal, sanitario, etc., el posible levantamiento de los controles físicos en frontera, para avanzar en las negociaciones.
- ✓ Analizar la posibilidad de redefinir las funciones de los organismos de control en frontera para lograr la libre circulación de mercaderías, sin que se resienta el control al que deben estar sujetas.
- ✓ Identificar las barreras no arancelarias que afectan la corriente de comercio exterior directamente en frontera.
- ✓ Analizar los motivos que demoran la implementación de las ACI ya que los gobiernos se comprometieron a hacerlo en el corto plazo.