

LA SISTEMATIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR EN LA ERA MODERNA

Systematization of the International Trade Facilitation Instruments: Modern Period

Victor Nikiforovich SIDOROV*
Elena Victorovna SIDOROVA**

Sumario:

Introducción I. Antecedentes de la facilitación del comercio II. La definición de facilitación del comercio III. Las tendencias de la facilitación del comercio IV. La clasificación de los instrumentos de facilitación del comercio V. Instrumentos internacionales de facilitación del comercio en formato común VI. Instrumentos internacionales del uso de las tecnologías de la información para la facilitación del comercio VII. Conclusiones VIII. Fuentes

Resumen: Desde los principios del siglo XX a la actualidad se han elaborado distintos instrumentos internacionales de la facilitación del comercio, por lo que en este artículo se propone un acceso a la clasificación de los instrumentos internacionales de facilitación del comercio que se base en un criterio funcional. Esta clasificación incluye las reglas de la facilitación del comercio en el formato común y el uso de tecnologías de información para la facilitación del comercio exterior.

Palabras clave: Facilitación del comercio, comercio exterior, ventanilla única, tecnologías de información

Abstract: The 20th century to the present different international instruments of trade facilitation have been developed. In this article, propose an access to the classification of international instruments of trade facilitation which is based on level of functionality. This classification includes the rules of trade facilitation in the common format and informational technologies.

Keywords: Trade facilitation, foreign trade, informational technologies, Single Window

* Doctor en Derecho y Doctor en Filosofía por la Cátedra de Derecho Internacional de la Universidad Estatal de Derecho de Moscú O.E. Kutafin. Juez del Arbitraje a fondo «Oficina Jurídica» para el permiso de las disputas civiles. Autor de las obras: Derecho como el fenómeno de la cultura, Moscú, 1990; Derecho Internacional Privado, Moscú, 1998; Capacidad jurídica de las organizaciones sin ánimo de lucro, Moscú, 2007; El arbitraje internacional comercial, Moscú, 2010; Derecho Aduanero, Moscú, 5ª ed. 2017; Derecho Aduanero: Practicas, Moscú, 2017. svn-svn@yandex.ru

** Doctoranda en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid. Miembro del Comité Editorial de la Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Consejera del Departamento de Derecho Constitucional del Ministerio de Justicia de la Federación Rusa (2001-2012). Investigadora del Departamento de Teoría de la legislación del Instituto de la Legislación y Legislación Comparativa al Gobierno de Rusia e Instituto Científico del Tribunal de Cuenta de Rusia (2012-2018). Autora de los libros: Regulación jurídica compleja. Moscú. 2015. 304 p. y Teoría de regulación jurídica compleja. Moscú. 2017. 250 p. 169jelen@gmail.com

Introducción

La política moderna del comercio exterior muestra la combinación de dos principales tendencias en la regulación del comercio internacional. Por un lado, la liberalidad del comercio internacional, en particular, la reducción de la tarifa en concordancia con las obligaciones de los países en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en adelante Acuerdo del GATT), Organización Mundial del Comercio (en adelante OMC) y el desarrollo de los acuerdos regionales.

Por otro lado, se ha aumentado el número de las barreras no arancelarias, misma que ha cambiado la estructura de estas, que fue condicionado por el aumento de las tarifas en la mayoría de los países del mundo, por tal motivo, la lista moderna de las barreras no arancelarias es bastante extensa. Conforme a la clasificación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (adelante UNCTAD) se estableció más de 200 tipos de barreras no arancelarias¹.

En la lista de las barreras no arancelarias clasificadas por la UNCTAD aparte de las barreras sanitarias, fitosanitarias y técnicas, aparecieron nuevas barreras procesales que incluyen los siguientes grupos: 1) administrativas (cantidad de los documentos exigidos); 2) la información y la transparencia (frecuencia del cambio del reglamentos); 3) la conducta inconsecuente o discriminatoria de los funcionarios públicos; 4) las restricciones temporales (la demora en los procedimientos administrativos); 5) altos pagos por los servicios distintos; 6) la infraestructura (el estado de los caminos); 7) la seguridad (nivel bajo del mantenimiento de seguridad de las personas y las cargas) y, 8) las restricciones del carácter jurídico (la ausencia del procedimiento del arreglo de las disputas). Dada esta nueva clasificación confirma que en algunos casos las barreras no arancelarias no son las barreras en el comercio internacional, sino que su realización depende de las acciones concretas de las personas correspondientes, la transparencia de las actas aplicadas jurídicas, entre otros.

Las medidas de la regulación de tarifas y barreras no arancelarias son herramientas dirigidas a la defensa de la economía nacional y la estimulación del comercio exterior. Por ejemplo, las barreras no arancelarias pueden facilitar el comercio cuando se apoyan en las reglas generales y en los estándares de los mercados mundiales. Al mismo tiempo, el hecho de que se haya enfatizado en la política de las barreras no arancelarias, hace cambio de la esencia de la regulación de las barreras no arancelarias. Estas se convierten en legal (e.d. previsto por las posiciones del Acuerdo del GATT) como el medio para la defensa de los productores nacionales de la competencia como una barrera en la vía del desarrollo del comercio internacional. Por ejemplo, una transacción puede incluir 30 participantes, 40 documentos, 200 elementos de los datos², como se puede notar estos obstaculizan el comercio, además cambian según la política comercial de los distintos países.

Conforme a la posición de la OMC el aumento de los gastos para el comercio internacional por los problemas (indeterminadas y excesivas exigencias a la documentación y menosprecio de las tecnologías de la información) compone el 12 %³. En la investigación de UNCTAD se indica que los gastos para la documentación en el comercio internacional componen de 3,5%

¹ “International classification of non-tariff measures: 2019 Version”, United Nations Conference on Trade and Development, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2019d5_en.pdf

² “World Investment Report. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development”, United Nations New York and Geneva, 2006.

³ “World Trade Organization Trade Facilitation: Overview of Trade Facilitation Work”, World Trade Organization, http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac2_e.htm

hasta 7% del coste de la mercancía. La reducción de esta parte de los gastos facilitaría esencialmente la posición de los exportadores y los importadores⁴.

La decisión sobre esta situación se puede examinar en dos planos: la eliminación de las barreras (facilitación del comercio) y la creación de las condiciones para la regulación de las nuevas tecnologías de la información.

Se considera que la facilitación de los procedimientos del comercio permitirá reducir complicación de las operaciones del comercio internacional vinculadas al aumento de la barrera no arancelarias, el crecimiento de los documentos y al mismo tiempo abastecer el efecto óptimo y la eficacia del control del Estado sobre el comercio exterior. Cabe mencionar, que la facilitación del orden y la aceleración del traslado de las mercancías a través de la frontera aduanera llevará al aumento de la cantidad de los participantes y el crecimiento del volumen del comercio exterior.

I. Antecedentes de la facilitación del comercio

Cabe destacar que del principio del siglo XX había iniciativas para la facilitación y la agilización de las formalidades que unificaban la documentación y los procedimientos de tramitación aduanera, especialmente las normas se destinaban a precisar aspectos relativos a normas de origen, a obstáculos técnicos al comercio (código de normas técnicas) y/o a medidas sanitarias y fitosanitarias⁵.

Así, en 1923 la Liga de las Naciones aceptó el Convenio Internacional para la Simplificación de las Formalidades Aduaneras que preveía facilitar el traslado de las mercancías a través de las fronteras aduaneras de los Estados participantes para reducir otros trámites burocráticos de los procedimientos aduaneros.

Con este objetivo en los principios generales del Convenio estableció lo siguiente:

- La obligación de los Estados participantes de no obstaculizar el comercio mutuo por medio de los formalidades “excesivos, inútiles o arbitrarias”;
- “El principio del régimen justo” respecto a cualquier procedimiento aduanero, incluso la prohibición de “cualquier discriminación injusta” respecto a otros Estados participantes.

Estos principios establecían las medidas concretas de la facilitación:

- La facilitación de la entrega de las licencias de exportación e importación;
- La obligación de los Estados de publicar las leyes de la legislación aduanera (en la terminología jurídica moderna como una forma obligada de transparentar la legislación);
- La prestación de servicio a los exportadores e importadores para formular recursos o acciones legales frente a las decisiones de los órganos aduaneros de los Estados a nivel administrativo, judicial o arbitral;
- La denegación de los Estados de la exigencia del certificado de origen;

⁴ Reaping Benefits From Trade Facilitation. UNCTAD Policy brief. 2015. Nº 42, http://unctad.org/en/Publications-Library/presspb2015d16_en.pdf

⁵ NEUFELD, N., *The Long and Winding Road: Have WTO Members Finally Reached a Trade Facilitation Agreement*, documento de trabajo de la OMC ERS D 2014-06.

- La agilización de las formalidades por medio del traslado de las mercancías de la frontera aduanera en los puntos de inspección dentro del país.

El Convenio sobre la libertad de tránsito de 1921, el primer tratado multilateral que ha proclamado “libertad del tránsito” con el objetivo de garantizar el traslado libre a través de los territorios de los Estados participantes, el equipaje, las mercancías, los medios de transporte, el lugar de la salida y destino en otros países.

Hasta los años 90 del siglo XX el Acuerdo del GATT preveía, en general, la reducción de los aranceles y luego la liberalidad del comercio por medio del descenso de las barreras no arancelarias. En el Acuerdo del GATT intentaron poner bajo del control la aplicación de las barreras no arancelarias, así como detallar su régimen jurídico del uso, también establecieron una dirección para la eliminación de las barreras no arancelarias, en particular, prepararon y posteriormente fueron aceptados los acuerdos de algunas barreras no arancelarias, incluso, el antidumping (Ronda de Kennedy y de Tokio), el Acuerdo de las barreras técnicas (Ronda de Tokio), negociaciones sobre la restricción de las barreras no arancelarias (Ronda de Tokio), el Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del Acuerdo del GATT (Ronda de Tokio), la reducción y la anulación de aranceles y los métodos no arancelarias del comercio (la Ronda Uruguay).

El Acuerdo del GATT contenían unas disposiciones generales de la facilitación de los formalidades y trámites. Así, el Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del Acuerdo del GATT (el Código de Valoración de la Ronda de Tokio) facilita el procedimiento de la valoración en aduana. El artículo VIII indica la necesidad de la reducción de formalidades de exportación e importación. El artículo X exige la publicación de la información sobre las formalidades del comercio exterior.

Los Convenios de Liga de las Naciones y El Acuerdo del GATT tocaron algunos aspectos de la facilitación del comercio, pero no preveía un nivel alto y sistemático de la facilitación del mismo en el mundo, porque no tenían los mecanismos de la administración de los documentos dedicados a la facilitación del comercio, principalmente actuaba en la forma de las recomendaciones (voluntaria). Al mismo tiempo estos instrumentos internacionales juegan un papel importante para la creación nuevas reglas de la facilitación del comercio.

II. La definición de facilitación del comercio

A pesar del largo período del estudio de los problemas de la unificación y la armonización del comercio, en los materiales de las organizaciones internacionales todavía no existe una única definición del término de “facilitación del comercio”.

Parece que la noción sobre la facilitación del comercio puede llenarse del nuevo contenido que depende de las prioridades del desarrollo del comercio internacional. Así, el acceso moderno de la definición de la facilitación del comercio prevé no solo el traslado físico de las

mercancías que tiene importancia en las cadenas de los suministros, sino también el flujo de información.

Para la OMC y UNCTAD la facilitación y la armonización del comercio internacional, incluye todos los formalidades que surgen a la recogida, la entrega, la transmisión y el tratamiento de la información que acompaña el movimiento de las mercancías y los servicios⁶.

De igual manera, para la Comisión Europea Económica de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Centro de la ONU de la simplificación de los procedimientos del comercio y el business electrónico (CEFACT/ONU), la facilitación del comercio comprende la simplificación, la armonización y la estandarización de los procedimientos y los flujos de la información vinculados con ellos, que permiten facilitar el traslado de las mercancías y el pago a nivel internacional entre las partes comerciales⁷.

El acceso análogo existe en la literatura científica: “la facilitación del comercio prevé las estandarización, la armonización de los procedimientos y los flujos de información correspondiente que acompaña el movimiento de la mercancía del vendedor al comprador”⁸. A esto es necesario añadir la automatización, procedimientos comerciales y los flujos de información que adquieren el significado esencial. Así, conforme a la ONU la noción “facilitación de los procedimientos del comercio” es “la simplificación, la armonización, la estandarización (en concordancia con los estándares internacionales) y la automatización de los procedimientos comerciales que hace el traslado de las mercancías y la información, que los acompaña, más rápido y seguro”.

Parece que la noción facilitación del comercio a través de tales categorías como la simplificación, la armonización, la estandarización y la automatización, es más apropiada, ya que refleja las prioridades del desarrollo del comercio exterior moderno.

Categoría de simplificación. En ese tenor, por simplificación se entiende como el proceso de la eliminación de los elementos excesivos y duplicados en los los procedimientos del comercio exterior a través de los siguientes instrumentos: agrupación de los documentos administrativos en un documento único; tratamiento común: el principio “Ventanilla Única” y “sola parada”; y la computarización de despacho de las mercancías.

El tratamiento común es examinado por el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (en adelante Convenio de Kyoto Revisado), en concordancia con este Convenio “el control aduanero pasa al mismo tiempo con las formalidades”.

El tratamiento común une dos principios recomendados por el Convenio de Kyoto Revisado: el principio “Ventanilla Única”, vinculado a la formalización de toda la documentación de las transacciones del comercio exterior y el principio “sola parada”, vinculado directamente con el movimiento físico de los medios del transporte en la zona fronteriza.

El principio de la sola parada o (“single stop”), consiste en el descenso del número de las paradas en las fronteras por medio de las acciones combinadas de las organismos que intervienen en la frontera de dos países en un punto general o en un punto en cada una de las direcciones (los

⁶ “Facilitación del comercio”, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm

⁷ “La Guía de Implementación de la Facilitación del Comercio. Facilitación del comercio -principios y beneficios”, <http://fig.unece.org/SP/details.html>

⁸ WILSON, J., MANN, C. y OTSUKI, T., *Trade Facilitation and Economic Development: Measuring the Impact. World Bank Policy Research Working Paper #2988*, Washington, DC: The World Bank, 2003.

medios del servicio conjuntos). El objetivo del tratamiento común consiste en la eliminación de la duplicación de las acciones.

Categoría de armonización. La armonización significa la reducción de los trámites nacionales, los procedimientos, las operaciones y los documentos de conformidad con los convenios internacionales, los estándares y la práctica. En particular, cuando los países adoptan los principios de los Convenios internacionales y los implementan directamente en sus políticas comerciales, de igual forma, a nivel internacional el uso INCOTERMS⁹ para las referencias en los términos de comercio internacional reconocidos en el sistema codificado, Reglas y Usos Uniformes para los Créditos Documentados, las reglas Unificadas por la entrega de fondos, entre otros.

Categoría de estandarización. La estandarización en el campo de la facilitación del comercio significa el proceso de la elaboración de formularios internacionales de los documentos y de la información, los códigos para designación de las divisas (los códigos del Centro para la Facilitación de Procedimientos y Prácticas en Administración, Comercio y Transporte (CEFACT/ONU), el uso de los estándares técnicos (los estándares de la ISO¹⁰ para los contenedores) y ONU de la introducción de los documentos en formatos electrónicos para el comercio exterior.

Categoría de automatización. La automatización en el campo de la facilitación del comercio significa el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante TIC) para la ejecución de las tareas de los órganos aduaneros, incluso la automatización de los procesos del tratamiento de los datos; el control de los pagos de los derechos de aduana; el uso de la declaración electrónica; las tecnologías del autoregistro de la declaración a las mercancías; la autolevante de las mercancías; las tecnologías de información anticipada; la tecnología del levante y la creación de la cuenta personal del participante del comercio exterior.

En la combinación de la simplificación, la estandarización y la unificación de la información, el uso del TIC tiene capacidad de aumentar la comunicación de la información que acercará, facilitará y rebajará el precio de los procedimientos internacionales comerciales.

III. Las tendencias de la facilitación del comercio

Actualmente la comunidad internacional presta la atención a la elaboración y la aplicación de las medidas de la facilitación de los procedimientos del comercio han ido concretando lo que entienden por facilitación del comercio, entre ellos destacan la simplificación de procedimientos y formalidades a través de las tecnologías de la información, entre otros. En ese sentido, Ángela Andrea Caviedes Conde refiere que se ha subrayado que conseguir operaciones eficaces y sin pérdidas de tiempo se relacionan con unas gestiones de despacho aduanero y cuanto este

⁹ Estas siglas derivan de la lengua inglesa internacional en términos comerciales, que se traduce al español como “términos de comercio internacional”.

¹⁰ La Organización Internacional de Normalización (originalmente en inglés: International Organization for Standardization, conocida por la abreviación ISO).

lleva consigo de acuerdo con procedimientos proporcionados por las tecnologías informáticas modernas¹¹.

A nivel internacional son elaborados distintos instrumentos de la facilitación de los procedimientos del comercio y se establece un centro de la coordinación de facilitación del comercio, específicamente me refiero a la OMC.

A pesar de la creación de la OMC para la facilitación del comercio, existen distintos organismos internacionales que continúan haciendo competencia en la materia a nivel internacional, en especial, el Centro para la Facilitación de Procedimientos y Prácticas en Administración, Comercio y Transporte, El Centro de Comercio Internacional (ITC), la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL), además de estas organizaciones intervienen otras, como la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Cámara de Comercio Internacional (CCI) y UNCTAD.

También debemos notar sobre “Facilitación del comercio 2.0”¹², según la cual la frontera de la facilitación del comercio se extiende y afecta nuevas esferas, incluso, inversiones, servicio, comercio electrónico, innovaciones, entre otros.

Así, conforme al informe de la XI Conferencia de la OMC de 2017, en Buenos Aires, era aceptada la declaración de los ministros de los países miembros de la organización comercial, a propósito de las negociaciones de la facilitación de las inversiones¹³.

Los instrumentos de la facilitación del comercio exterior ya fueron elaborados en la esfera del comercio electrónico, en particular, el Acuerdo de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) sobre la Facilitación del Comercio Transfronterizo sin Papel, fue concluido en el 2016, y el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales, fue adoptada en el 2005.

El Acuerdo de la CESPAP sobre la Facilitación del Comercio Transfronterizo sin papel desarrolla las posiciones de los artículos 1, 7, 8, 10, 11 y 12 del Acuerdo sobre Facilitación de la OMC (en adelante Acuerdo de la OMC), en materia de la facilitación del comercio en la esfera del comercio electrónico. Asimismo, regula el proceso de la formación de la base estandarizada y coordinada en la esfera del comercio transfronterizo electrónico, contribuye a la reducción de los gastos y aumenta la eficiencia del comercio internacional.

En el Acuerdo de la CESPAP prevé la formación de las condiciones para el reconocimiento mutuo de los documentos y los datos sobre el comercio en formato electrónico e intercambio de ellos por medio de la creación un mecanismo intergubernamental para la elaboración de las decisiones jurídicas y técnicas, también por medio de la ayuda al aumento de la compatibilidad de operaciones de los sistemas nacionales y subregionales de Ventanilla Única y/o otros sistemas del comercio sin papel, con objeto de aumentar la eficiencia y la transparencia de las transacciones internacionales. Las normas de este Acuerdo estimulan la transferencia o libre

¹¹ Caviedes Conde, A. A., “Una discusión sobre la facilitación del comercio”. *Gestión y Desarrollo Libre*, núm. 1, 2016, pp. 50-65.

¹² MELÉNDEZ-ORTIZ, R., “Facilitation 2.0: Enabling trade in the digital age”, *Bridges*, 2018, <https://www.ictsd.org/opinion/facilitation-20-enabling-trade-in-the-digital-age>

¹³ WTO, “The Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development”, https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/minis_13dec17_e.htm

circulación de los datos transfronterizos y prohíben las exigencias de los Estados participantes sobre su localización y la presentación de las llaves de descodificación.

El Convenio sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales establece las reglas uniformes para el intercambio de los datos electrónicos en los contratos internacionales con el objeto de eliminar las barreras en el uso de los mensajes electrónicos en los contratos internacionales.

La formación de las normas en el campo de la circulación de documentos electrónica permite quitar las barreras jurídicas para el desarrollo del comercio internacional, subir la eficiencia del proceso de la gestión de las negociaciones y la conclusión de los contratos internacionales comerciales, garantizar la posibilidad de su conclusión en el régimen “online” y bajar los gastos.

Las iniciativas sobre facilitación del comercio generan el desarrollo a nivel mega regional. Por ejemplo, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica¹⁴ abarca amplia gama de cuestiones, la mayoría de los cuales salen de los límites de la regulación de la OMC, pretendiendo formar nuevas reglas del comercio internacional. Así, excepto del descenso y la anulación de las barreras no arancelarias, el Acuerdo regula las telecomunicaciones, los servicios financieros modernos, las tecnologías digitales, los flujos transfronterizos de datos, las normas de la competencia y protección de propiedad intelectual. Por primera vez en el Acuerdo regional fueron incluidas las reglas del comercio electrónico, también la exigencia de la realización de derechos del trabajador establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

IV. La clasificación de los instrumentos de facilitación del comercio

Como resultado de las actividades de las organizaciones internacionales, las iniciativas de las uniones mega regionales, los órganos nacionales sobre facilitación del comercio¹⁵ han creado distintos mecanismos que contribuyen a eliminar las barreras del comercio exterior.

El grupo de los mecanismos de la facilitación del comercio lo integran convenios, estándares internacionales, recomendaciones, directrices, guías, compilaciones, estudios de caso y mejores prácticas, glosario, entre otros. Los instrumentos internacionales de facilitación del comercio pueden clasificarse en dos “modelos jurídico”, basados en un criterio funcional. Estos modelos jurídicos incluyen los instrumentos internacionales de la facilitación del comercio en el formato común y el formato del uso de las tecnologías de la información para la facilitación del comercio.

¹⁴ “TPP Final Table of Contents”, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>

¹⁵ A principios de los años setenta se formaban Comités Nacionales de Facilitación del Comercio como instrumento de las consultas entre los órganos de los Estados interesados y el sector privado. En 1974, la Comisión Socioeconómica Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) publicó la Recomendación No. 4 del CEFAC/ONU donde indicaba las siguientes funciones del Comité Nacional de Facilitación del Comercio: la revelación de los problemas que influyen negativamente al coste y la eficiencia del comercio exterior del país; la elaboración de medidas del descenso de gastos y el aumento de eficiencia del comercio internacional; la prestación de ayuda en la realización de tales medidas; la ejecución de las funciones del centro nacional de coordinación por la recogida y la aplicación de la información sobre la mejor práctica en el comercio internacional; la participación en las acciones conjuntas de facilitación del comercio y el aumento de eficiencia de comercio. Hoy en día tales comités funcionan solo en 29 países, en general, en los países europeos.

V. Instrumentos internacionales de la facilitación del comercio en el formato común

El grupo que se está examinando contiene los instrumentos internacionales de la facilitación del comercio en la formato común que prevén una serie de normas que exigen solo la incorporación jurídica. Por ejemplo, el convenio relativo al Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Carnets TIR (Convenio TIR) de 1975 sustenta el llamado régimen TIR, el cual integra un documento aduanero común. El carnet TIR es un sistema de garantías comunes que reconoce recíprocamente los controles aduaneros y los contenedores seguros para los vehículos. El uso del régimen TIR está limitado a los operadores autorizados.

El Convenio aduanero sobre cuadernos A.T.A., para la admisión temporal de mercancías (Convenio relativo a la Importación Temporal de 1990) prevén el uso de cuaderno A.T.A., un documento aduanero único. Estos formularios (cuaderno A.T.A, Carnets TIR) fueron unificados en la base de el Formulario Clave de la ONU (Recomendación No 1) para los documentos de comercio exterior, creado por la comisión Europea económica de la ONU en 1973. Formulario Clave del ONU, es un formulario que contiene las especificaciones unificados sobre el tamaño del papel, margen, la formalización del documento y la representación de los datos.

El Convenio Internacional sobre el Sistema Armonizado (Convenio del SA), de 1988, contiene los estándares para los aranceles nacionales, en particular, los estándares de la descripción y la codificación de las mercancías.

El Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional (El Convenio de Varsovia), de 1929, prevé las normas unificadas para los transportes aéreos internacionales.

El Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago), de 1944, contiene los estándares internacionales para los documentos dirigidos a la facilitación de los trámites a los transportes internacionales aéreos: certificado de matrícula; certificado de aeronavegabilidad; licencias apropiadas para cada miembro de la tripulación; diario de a bordo; licencia de radio de la aeronave; lista de pasajeros con sus nombres y lugares de embarco y desembarco y detalle sobre la carga que lleve.

El Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, de 1965, contiene los estándares internacionales para los documentos dirigidos a la facilitación de los trámites durante las transportaciones marítimas internacionales, en particular, la Organización Marítima Internacional (en adelante OMI), ha elaborado formularios normalizados para los siguientes 7 documentos: 1) declaración general de la OMI; 2) declaración de carga; 3) declaración de provisiones del buque; 4) declaración de efectos de la tripulación; 5) lista de la tripulación; 6) lista de pasajeros y 7) manifiesto de mercancías peligrosas.

También los instrumentos de la facilitación del comercio en el formato común contiene el Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en la Frontera de 1982, en materia de la realización del control aduanero prevé la armonización y la coordinación de distintos tipos de control en las fronteras; Acuerdo sobre Valoración en Aduana, incluye también las reglas únicas de la definición del coste de las mercancías; el Acuerdo de Inspección Previa a la Expedición y el Acuerdo sobre las Normas de Origen que contiene disposiciones relacionadas con trámites aduanero.

La característica general de todos estos acuerdos es por la necesidad de publicar previamente las leyes y las actas normativas antes de su aplicación; la aplicación de los procedimientos bajo parámetros de igualdad para las licencias de la importación, de las reglas de

la definición el país de origen de la mercancía, así como sobre los procedimientos de recursos legales frente a las decisiones administrativas sobre la valoración en aduana, inspección previa a la expedición.

Debemos notar que el grupo de los instrumentos de la facilitación del comercio en formato común juega un papel importante, debido a que permite realizar el tratamiento automatizado de los formalidades y acelera los procesos de la declaración aduanera de las mercancías.

VI. Instrumentos internacionales del uso de las tecnologías de la información para la facilitación del comercio

El grupo de estos instrumentos internacionales prevé reducción de las cuestiones no judiciales por el uso tecnologías de la información. En ese contexto Teresita Rendón Huerta Barrera afirma que sería insensato tratar de sostener la idea decimonónica de un derecho fundado en el empirismo lógico y en la dogmática kelseniana; rígido, cerrado y excluyente, cuando estamos inmersos en un intercambio progresivo de normas provenientes de la incorporación de los tratados y convenios internacionales, del derecho de la integración, la mutación del estatuto del poder, la amplia elaboración jurisprudencial, el intercambio de modelos normativos, la revolución de los textos constitucionales con el aporte de los tratados internacionales en materia de derechos fundamentales, la reducción de las cuestiones no judiciales¹⁶. La característica determinada de estos instrumentos internacionales consiste en que las reglas jurídicas del facilitación del comercio pueden ser automatizadas en el contexto correspondiente.

Los contratos internacionales modernos suponen el desarrollo de un marco jurídico internacional y una serie de normas que exigen no solo la incorporación jurídica, sino también su aplicación técnica (en particular, las plataformas electrónicas¹⁷ Ventanilla Única y otras tecnologías de la información) que permita allanar las consecuencias negativas de algunas medidas de la regulación no tarifarias, también para garantizar la ejecución de las medidas dirigidas a la estimulación del comercio exterior por medio de la eliminación de las barreras burocráticas en las frontera aduanera.

La OMC ha dedicado la atención a la facilitación del comercio a partir de la Conferencia Ministerial en Singapur de 1996. En particular, la OMC elaboró el Acuerdo de la OMC, que establece la base jurídica para las reglas en la esfera de la simplificación de los procedimientos del comercio. El Acuerdo de la OMC fue aceptado el 11 de diciembre de 2013 y ha entrado en vigor el 22 de febrero de 2017, después de que 2/3 parte de sus integrantes lo ratificaron en más de 110 países, entre ellos, México, Canadá, India, China, Brasil, entre otros¹⁸.

El Acuerdo de la OMC incluye tres bloques: 1. fomento al comercio de la facilitación de las formalidades; 2. ayuda a los países en desarrollo y, 3. la seguridad de alimentación, la restricción de los subsidios de exportación y los programas del apoyo de la agricultura.

Las medidas de la facilitación del Acuerdo suponen el desarrollo ulterior del marco jurídico que eran elaborados con base en los artículos del Acuerdo del GATT (artículo V, Libertad del

¹⁶ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, "Fuentes internacionales para determinar los derechos de las audiencias", *Ciencia Jurídica*, núm. 4. 2013, p. 74.

¹⁷ RODRÍGUEZ DE LAS HERAS BALLELL, Teresa, "Refusal to Deal, Abuse of Right and Competition Law in Electronic Markets and Digital Communities", *European Review of Private Law*, núm. 5, 2014, p. 687.

¹⁸ Ratifications list, Sitio oficial de la organización Mundial comercial, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_agreeacc_s.htm

tránsito; el artículo VIII, Derechos y formalidades en el ámbito de la importación y exportación, el artículo X, Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales).

Este Acuerdo contiene nuevas normas que exigen la aplicación técnica, por ejemplo, declaraciones electrónicas; resoluciones anticipadas (sobre la clasificación arancelaria de la mercancía), aplicación del sistema de gestión de riesgo para tomar decisión sobre levante de la mercancía; formación de la Ventanilla Única y Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) de los datos aduaneros; la conexión al internet para órganos aduaneros y organismos que intervienen en la frontera; tramitación previa a la llegada en formato electrónico; las demandas y la emisión de las licencias comerciales en formato electrónico; la entrega y conocimiento de embarque en formato electrónico; la entrega la guía aérea en formato electrónico; las demandas y la entrega del certificado de origen de la mercancía en formato electrónico; pago electrónico de los derechos de aduana y cargas; la declaración sobre devolución de derechos en formato electrónico y entre otros.

A diferencia del tratamiento de otros el Acuerdo no se establece un procedimiento de elaboración de un hipotético acuerdo final. A destacar igualmente la cooperación con otras organizaciones internacionales “pertinentes”. El artículo 10 del Acuerdo de la OMC indica que se alienta a los miembros a utilizar las normas internacionales pertinentes, o partes de ellas, como base para sus formalidades y procedimientos de importación, exportación o tránsito, salvo disposición en contrario en el Acuerdo.

Respecto de la aplicación del TIC por las organizaciones internacionales fueron elaborados unos estándares, por ejemplo, el Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio (SAFE) de la OMA prevé las posiciones del uso por los servicios aduaneros de las tecnologías de la información y los documentos en la forma electrónica, la armonización de las exigencias respecto a la declaración anticipada, la automatización del sistema de la gestión de los riesgos, cooperación entre los órganos aduaneros y los participantes del comercio exterior.

Para la aplicación de las normas sobre Ventanilla Única (el punto 4 del artículo 10 del Acuerdo de la OMC) se han elaborado las Recomendaciones No. 25, 26, 33, 34 y 35; el Capítulo 5 del SAFE de la OMA; el Modelo de Datos de la OMA; la Guía Jurídica de la Red de Expertos de las Naciones Unidas para el Comercio Sin Soporte de Papel en Asia y el Pacífico (UNNExT) para la Ventanilla Única Electrónica y el Comercio sin Soporte de Papel; la Guía de la UNNExT para la Armonización de Datos y Modelos; el Compendio de la OMA sobre la Ventanilla Única, entre otros.

Al mismo tiempo, el desarrollo de la Ventanilla Única no debe limitarse por los estándares y las recomendaciones, ya que no toma en consideración las tecnologías modernas en el campo del análisis y la gestión de los datos, internet de las cosas (en inglés Internet of Things), la inteligencia artificial, la tecnología blockchain, el big data, entre otros.

Cuando fue aceptado el Convenio de Kyoto, las tecnologías de la información no eran tan difundidas, sin embargo, desde entonces la aplicación de estas tecnologías es cada vez fundamental para la agilización del comercio, por lo que en la actualidad es una prioridad su implementación, como lo establece las posiciones básicas de la aplicación de los documentos electrónicos y las tecnologías de la información expuestas en los Capítulos 3, 6, 7 y 9 del Convenio de Kyoto Revisado. Asimismo, en el preámbulo del Convenio de Kyoto Revisado fueron determinados los principios básicos de la facilitación y la armonización de los formalidades y uno de los

principios es “la aplicación de los métodos modernos, tales como el control en base de gestión de riesgos y los métodos de la auditoría y el uso máximo de las tecnologías de la información”.

El capítulo 7 del Convenio de Kyoto Revisado, sobre la “Aplicación de las tecnologías de la información” ha creado las premisas para la automatización de las formalidades y el intercambio de información en formato electrónico entre los órganos aduaneros y los participantes del comercio exterior, como un de los modos del aumento de la eficiencia del trabajo de los órganos aduaneros.

Tomando en consideración que las normas de la agilización de las formalidades es el objeto de dos instrumentos internacionales, que son el Acuerdo de la OMC y el Convenio de Kyoto Revisado, de los posiblemente pueden surgir controversias, en particular, puede generar riesgos o incertidumbre para los participantes del comercio exterior sobre sus obligaciones.

En este caso debemos tomar en cuenta cuál es el papel que juega el Convenio de Kyoto Revisado para prevenir controversias en el comercio exterior. Sobre esto, en el año 2002, el Consejo del Comercio de Mercancías (CCM) explicó sobre las posiciones del Acuerdo del GATT y la legislación internacional aduanera elaborada por el OMA en las contribuciones escritas G/C/W/426 indicadas, las que determinaron que los mecanismos y principios de los métodos de la regulación de la OMA son compatibles y completan los artículos del Acuerdo del GATT. Los artículos del Acuerdo del GATT exponen las reglas generales sobre la facilitación del comercio, mientras que los mecanismos de la OMA, incluso el Convenio de Kyoto Revisado, contiene la dirección práctica para cumplimiento de los posiciones del Acuerdo del GATT. Considerando que las posiciones del nuevo Acuerdo componen los artículos 5, 8 y 10 del Acuerdo del GATT, la explicación del CCM puede servir para dar la apreciación de la interacción entre el Acuerdo de la OMC y el Convenio de Kyoto Revisado.

Por ejemplo, en el aspecto general de las posiciones sobre el análisis de gestión de riesgos para el control aduanero en el Acuerdo, se examinan en artículo 7, el que establece lo siguiente: los miembros usan el sistema de gestión de riesgos en la medida de lo posible; este sistema debe aplicarse de manera que se eviten discriminaciones arbitrarias o injustificables o restricciones encubiertas al comercio internacional; las mercancías de bajo riesgo se exoneran de las verificaciones, salvo cuando pueden ser verificados aleatoriamente; en la elección de los criterios de riesgo, los países miembros toman en consideración el código del Sistema Armonizado, a naturaleza y descripción de las mercancías, el país de origen, el país desde el que se expidieron las mercancías, el valor de las mercancías, el historial de cumplimiento de los comerciantes y el tipo de medio de transporte. Mientras que el Capítulo 6 del Convenio de Kyoto Revisado y las recomendaciones de la OMA contienen la descripción extensa, incluso la metodología del análisis de gestión de riesgos para el control aduanero.

VII. Conclusiones

Sistematizar los instrumentos de facilitación del comercio es posible a través de la clasificación de los “modelos jurídicos”, basados en un criterio funcional. La clasificación incluye los instrumentos internacionales de la facilitación del comercio en el formato común que exigen solo la incorporación jurídica (por ejemplo, el Convenio TIR, Convenio aduanero sobre cuadernos A.T.A., Convenio del SA, entre otros) y del uso de las tecnologías de la información para la facilitación del comercio exterior (en particular, el Acuerdo de la OMC, Convenio de Kyoto Revisado, entre otros), que prevé no solo la incorporación jurídica, sino también su aplicación técnica (en particular, Ventanilla Única y otras tecnologías de la información).

VIII. Fuentes

CAVIEDES CONDE, A. A., “Una discusión sobre la facilitación del comercio”, *Gestión y Desarrollo Libre*, núm. 1, 2016.

“Facilitación del comercio”, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm

“Guía de Implementación de la Facilitación del Comercio. Facilitación del comercio - principios y beneficios”, <http://tfig.unece.org/SP/details.html>

“International classification of non-tariff measures: 2019 Version”, *United Nations Conference on Trade and Development*, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2019d5_en.pdf

MELÉNDEZ-ORTIZ, R., *Facilitation 2.0: Enabling trade in the digital age*, Bridges, 2018, <https://www.ictsd.org/opinion/facilitation-20-enabling-trade-in-the-digital-age>

NEUFELD, N., *The Long and Winding Road: Have WTO Members Finally Reached a Trade Facilitation Agreement*, documento de trabajo de la OMC ERSD, 2014-06.

Ratifications list, Sitio oficial de la organización Mundial comercial, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_agreeacc_s.htm

“Reaping Benefits from Trade Facilitation. UNCTAD Policy brief. 2015. Nº 42”, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2015d16_en.pdf

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, “Fuentes internacionales para determinar los derechos de las audiencias”, *Ciencia Jurídica*, núm. 4, 2013.

RODRÍGUEZ DE LAS HERAS BALLELL, Teresa, “Refusal to Deal, Abuse of Right and Competition Law in Electronic Markets and Digital Communities”, *European Review of Private Law*, núm. 5, 2014.

TPP *Final Table of Contents*, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>

WILSON, J., MANN, C. y OTSUKI, T., “Trade Facilitation and Economic Development: Measuring the Impact”, *World Bank Policy Research Working Paper #2988*, Washington, DC, The World Bank, 2003.

World Investment Report, “FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development”, United Nations New York and Geneva, 2006.

“World Trade Organization Trade Facilitation: Overview of Trade Facilitation Work”, *World Trade Organization*, http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac2_e.htm

WTO, “The Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development”, https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/minis_13dec17_e.htm