

UNR

Universidad
Nacional
de Rosario

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES

Licenciatura en Relaciones Internacionales



TESINA DE GRADO

La facilitación del comercio internacional y la cooperación entre Estados: intercambio de información aduanera y seguridad en el comercio exterior

AUTORA:

Mariana Ré

DIRECTORA:

Mg. Marta Graciela Cabeza

DICIEMBRE / 2021 / ROSARIO

Índice

Introducción.....	5
• Planteamiento de la pregunta de investigación	8
• Hipótesis y objetivos	9
• Fundamentación teórica.....	9
• Fundamentación metodológica	18
Capítulo I – Contexto Internacional	20
1. Introducción.....	20
2. Cambios en los paradigmas de seguridad a partir del 2001.....	20
2.1 La OMA - Sus orígenes y principales fundamentos.....	21
2.1.1 Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera sobre asistencia mutua administrativa.....	24
2.1.2 Modelo de acuerdo bilateral sobre asistencia mutua para la adecuada aplicación de la ley de aduanas y para la prevención, investigación y represión de las infracciones de aduanas del año 1967.....	25
2.1.3 El marco de normas SAFE	30
2.1.3.1 Pilar Aduana-Aduana – Normas que deben prevalecer en los Acuerdos entre administraciones Aduaneras	32
3. La OMC - Una historia vinculada a la seguridad en comercio exterior.....	37
3.1 El Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC).....	38
3.1.1 El Art. 12.2 “Intercambio de Información” - Antecedentes.....	39
3.1.2 Información/Documentación sujeta al intercambio.....	40
3.1.3 Beneficios y contras del AFC en lo que respecta al Intercambio de Información.....	41

4. Conclusiones del presente capítulo.....	42
Capítulo II – Los acuerdos internacionales referidos al intercambio de información aduanera vigentes en Argentina.....	44
1. Introducción.....	44
2. Acuerdos Bilaterales.....	45
2.1 Los tratados en el derecho internacional público y en el orden jurídico argentino.....	46
2.2 Incorporación de los instrumentos y procesos a la legislación nacional.....	48
2.3 Confidencialidad.....	51
2.4 Cláusulas comunes a todos los Acuerdos bilaterales.....	53
2.5 ¿Que ocurre en casos de incumplimiento?.....	54
3. Acuerdos multilaterales vigentes.....	55
3.1 Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC	56
3.2 COMALEP.....	56
3.3 Convenio de Cooperación, intercambio de información, consulta de datos y asistencia mutua entre las administraciones aduaneras del MERCOSUR.....	59
4. Otras herramientas de intercambio de información.....	61
4.1. INDIRA.....	61
4.2 RILO.....	62
4.3 Aduanas del siglo XXI – Proyecto “Red Aduanera Mundial”	64
5. Conclusiones del presente capítulo.....	65

Capítulo III: Estructura de la AFIP orientada al intercambio de información.....	66
1. Introducción	66
2.Estructura.....	66
3. ¿Cómo se realiza el intercambio de información en el marco de los acuerdos internacionales?.....	68
4. El intercambio de información durante el año 2020.....	70
5. Conclusiones del presente capítulo.....	71
Conclusiones.....	73
Anexo I.....	76
Bibliografía.....	82

Introducción:

Desde el año 2001 el estudio del comercio exterior no puede abordarse sin considerar la seguridad como un elemento fundamental del mismo. Los atentados terroristas del 11 de Septiembre de dicho año (11S) a las torres gemelas en Nueva York pusieron el tema de la seguridad en el centro de la agenda política y económica de la mayoría de los Estados. Asimismo, la propia dinámica del comercio internacional en el mundo globalizado ha motivado que las administraciones nacionales busquen recursos y nuevas tecnologías que permitan una mayor eficiencia en el control y fiscalización de las operaciones del comercio internacional.

Dentro de los nuevos recursos a aplicar cobra fuerza el desarrollo de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) con el fin de optimizar la logística y la fiscalización. Los controles no intrusivos realizados a las mercancías mediante scanners de última generación, el uso de cámaras fibroscopias y medidores de densidad y la digitalización de la documentación aduanera llevados adelante por la Administración de Aduanas de Argentina son un claro ejemplo de ello.

Tal es así que al definir su estrategia la Aduana anuncia: “Nos encontramos realizando un proceso de informatización a través del cual se busca incrementar el cumplimiento voluntario de las obligaciones aduaneras con el fin de facilitar a sus usuarios los distintos trámites que se realizan en todo el país. La informatización permite maximizar el seguimiento y control de las diferentes operatorias, tanto se trate de lo físico como de lo documental.” (AFIP, 2021a, p.6)

En el año 2017 se lanza en Argentina la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), un mecanismo de facilitación que constituye la única vía de ingreso y tratamiento de la información relativa a las operaciones de comercio exterior. La VUCE concentra la gestión de autorizaciones y certificaciones exigidas por la normativa vigente a efectos de las operaciones de importación, exportación y tránsito de mercaderías.

Están alcanzados por este sistema de facilitación los organismos gubernamentales que tengan injerencia en las operaciones de comercio exterior, así como las entidades del sector privado y los operadores de comercio exterior inscriptos en los Registros Especiales Aduaneros. Actualmente participan el SENASA y el Instituto Nacional de Vitivinicultura (AFIP, 2021b).

Las TIC también facilitan el intercambio de información entre administraciones aduaneras tanto a nivel interno como internacional y su adecuado procesamiento, lo cual constituye un elemento fundamental para hacer frente al desafío de incrementar la seguridad de las fronteras. Asimismo, estas tecnologías permiten aumentar la seguridad de la información, protegiendo la confidencialidad y el secreto fiscal.

Cuando se aborda el uso de las TIC en materia aduanera se hace indispensable mencionar el Convenio de Kyoto¹, el cual ha sido aprobado y revisado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) entrando en vigor, en su última revisión, en el año 2006. Si bien la motivación de los estados en el siglo XX para llevar adelante este tipo de acuerdos era fundamentalmente la intención de agilizar y darle previsibilidad a los trámites aduaneros con el objetivo final de dinamizar los procesos y, consecuentemente, disminuir los costos del comercio exterior, posteriormente se le sumará la intención de proveer de un marco de seguridad a la cadena de suministros (OMA, 2010).

El texto del Convenio de Kyoto revisado (CKR) establece buenas prácticas en campos operativos claves tales como: gestión del riesgo; controles basados en la auditoría; información previa a la llegada de la mercadería a destino; tecnología de la información; intervenciones coordinadas; consulta con el sector empresarial; información sobre leyes, normas y reglamentos aduaneros, entre otras (OMA, 2006).

Sin embargo, el CKR no es la única herramienta con la que contamos en este campo. Los principales organismos internacionales vinculados al comercio internacional, sobre todo la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la OMA, históricamente han llevado adelante importantes proyectos tendientes a que el comercio entre países sea cada vez más seguro, sin que ello impida que el mismo se desarrolle de una manera ágil y conveniente. Seguridad y facilitación del comercio se convirtieron así en dos conceptos fundamentales e inseparables, lo cual veremos plasmado de manera explícita en el Tratado de Facilitación de Comercio de la OMC y en el Marco Normativo para asegurar y facilitar el comercio mundial (en adelante Marco SAFE) desarrollado por la OMA, entre otros.

Históricamente, el rol esencial de la Aduana (que aún hoy permanece) es controlar la circulación de mercancías y así asegurar los intereses del Estado garantizando la percepción de ingresos. Sus principales funciones son valorar, clasificar, verificar y controlar la entrada y salida de mercaderías, como así también los medios en que son transportadas, asegurando el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia aduanera. Los controles aduaneros tradicionales se ejercen contra las diversas formas de tráfico ilícitos tales como el contrabando, narcotráfico, tráfico de armas, etc. Cuando hacemos mención al rol de colaborar con el resguardo de los intereses del Estado nos referimos fundamentalmente a intereses tales como la seguridad nacional, la economía, la salud pública y el medio ambiente, vedando el flujo de mercaderías peligrosas o ilegales.

Cabe destacar que el interés del Estado no es un concepto estático, sino que va mutando su contenido con el devenir histórico de los países y del contexto internacional donde se desarrollan.

¹ Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, adoptado en la sesión general del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA, nombre con el que fue fundada la OMA y que utilizó hasta 1994) en Kyoto en el mes de junio de 1973 (entró en vigor el 25 de septiembre de 1974).

Las modificaciones que se dan dentro de dicho concepto inciden por lo tanto, en las funciones que el servicio aduanero debe desarrollar.

La Aduana es parte de la burocracia estatal. Siguiendo los conceptos de Oscar Oszlak (2012), la burocracia es la expresión material del Estado y el brazo ejecutor de sus políticas públicas.

Según el autor “podemos caracterizar a la burocracia —el aparato institucional estatal— como un sistema de producción formalmente investido con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores, expectativas y demandas sociales. En sintonía con su esquema normativo, la burocracia emplea recursos (humanos, materiales, financieros, tecnológicos) y los combina de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos —expresados en forma de bienes, regulaciones, servicios o incluso símbolos— de alguna forma relacionados con sus metas y objetivos” (OSZLAK,2012, p.24).

Asimismo, podemos encontrar ciertas características en el Estado que pueden representarse como “estatidad”, esto es, el conjunto de atributos que constituyen a un “Estado nacional” (OSZLAK, 2012. p.14)

Oszlak atribuye cuatro principales atributos a la “estatidad”, los cuales son la externalización del poder, la institucionalización de la autoridad, la diferenciación del control y, por último, la capacidad de reforzar una identidad nacional.

Es en el tercer atributo donde vemos la función de la Aduana, ya que la “diferenciación del control” posee una doble composición: tener la capacidad de extraer de forma regular recursos fiscales, tanto para reproducir la burocracia misma como para desempeñar su rol en el establecimiento de la ley y el orden, el progreso económico y la equidad social, y la capacidad de desarrollar un cuerpo profesionalizado de empleados públicos para llevar a cabo las crecientes responsabilidades que implica la tarea de gobernar.

Adicionalmente, la diferenciación del control es un correlato de la centralización del poder. Para ser efectivo, el poder estatal debe depender, a nivel central, de varias formas de presencia dentro de un territorio nacional dado (OSZLAK, 2021). Así, del mismo modo que los cuerpos del ejército que responden a una lógica territorial o el sistema de escuelas administradas centralmente, la Aduana nacional es una emanación de esta dimensión de la estatidad.

Con el desarrollo del capitalismo se han ido incorporando nuevos temas a la agenda política, la cual se multiplicó y expandió al incorporar nuevas cuestiones que requerían ser resueltas como consecuencia del propio funcionamiento y progreso de la sociedad (OSZLAK, 2021). Entendemos que ante esta realidad, al ser la Aduana parte de la burocracia estatal, su propia agenda y funciones también han sido ampliadas y complejizadas.

Así, con el tiempo sus responsabilidades evolucionaron. La globalización de los negocios y el comercio, el terrorismo internacional, el tráfico de especies protegidas, la protección del patrimonio cultural y del medio ambiente y la defensa de la propiedad intelectual constituyen áreas fundamentales que se suman a los intereses tradicionales de los Estados, provocando una continua necesidad de redefinir el rol de la Aduana. En este contexto han dejado de ser simples recaudadoras de tributos para constituirse en actores fundamentales de control en las fronteras.

Encontramos un ejemplo de ello en la siguiente declaración de la OMA: “el sistema de comercio mundial es vulnerable a los actos terroristas que podrían dañar gravemente la economía mundial y el bienestar social de las naciones. Como organizaciones públicas que controlan y administran el movimiento internacional de mercancías, las administraciones aduaneras se encuentran en una posición única para brindar mayor seguridad a la cadena logística mundial y contribuir al desarrollo socioeconómico mediante la recaudación de ingresos y la facilitación del comercio” (OMA, 2018, p.1)

Las administraciones aduaneras operan sobre la base de su legislación nacional que normalmente les otorga amplios poderes, pero solo dentro de sus territorios nacionales y para sus propios propósitos. Esto significa que las administraciones de aduanas a menudo tienen que ocuparse de las mercancías que llegan a sus territorios con poco o ningún apoyo externo o información de antecedentes para ayudarlos con sus controles, además de las declaraciones aduaneras y los documentos adjuntos. Ante esta realidad la cooperación internacional, a través de la asistencia mutua entre los Estados, se presenta como una herramienta clave para fomentar y dotar de mayor eficiencia a los controles aduaneros.

Con objeto de garantizar y mejorar la eficacia y la seguridad del movimiento transfronterizo de mercancías y maximizar así los beneficios económicos, Argentina participa en varias iniciativas internacionales que fomentan la cooperación como componente clave para simplificar, armonizar, modernizar y normalizar los procedimientos aduaneros y lograr un alto nivel de facilitación del comercio. Esas iniciativas de cooperación asumen el carácter de bilaterales, regionales y multilaterales.

En la presente investigación, ante el binomio seguridad-facilitación del comercio, **nos preguntamos** cuáles son las principales herramientas de la cooperación internacional, analizando sus funciones, y cómo contribuyen a la construcción de un entorno de seguridad en el comercio internacional de mercaderías y cómo se han implementado en Argentina a partir del año 2001.

Hipótesis:

La cooperación internacional, y más específicamente el intercambio de información aduanera, representa una herramienta fundamental para incrementar la seguridad en el comercio exterior sin que ello implique un obstáculo para la facilitación del comercio, aún careciendo de una autoridad superior que obligue a los Estados a cumplir con los acuerdos internacionales vigentes.

Objetivo general de estudio:

Identificar los acuerdos de cooperación internacional para el intercambio de información aduanera que ha ratificado Argentina, y analizar cómo se vinculan con el incremento de seguridad de la cadena de suministro del comercio entre naciones.

Objetivos específicos:

- Describir el rol llevado adelante por la OMA y la OMC para promover el intercambio internacional de información aduanera.
- Analizar el Tratado de Facilitación del Comercio de la OMC y el marco normativo SAFE, específicamente en lo relativo al intercambio de información aduanera.
- Examinar los Acuerdos Bilaterales y multilaterales sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre Administraciones Aduaneras vigentes en Argentina, detallando sus principales características, analizando las disposiciones relacionadas con el incumplimiento de los mismos.
- Examinar los mecanismos posibles ante la falta de cumplimiento por alguna de las partes contratantes de los Acuerdos Bilaterales y multilaterales sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre Administraciones Aduaneras vigentes en Argentina.
- Describir los tres principales elementos con los que cuenta Argentina para el intercambio de información aduanera, la red RILO, el sistema INDIRA y el intercambio de información directa entre países.

En relación al **abordaje teórico** de nuestra investigación, analizaremos el intercambio de información aduanera como un ejemplo de cooperación internacional en el marco de las teorías de los **Regímenes Internacionales**.

Para poder analizar la cooperación internacional partimos de la concepción realista del sistema político internacional que lo describe como un sistema anárquico. Una de sus principales características es la falta de una autoridad supranacional capaz de mantener el orden y hacer cumplir la ley. Según la tradición hobbesiana, el comportamiento internacional del estado es libre de

toda restricción legal o moral. En este contexto, “los acuerdos se respetan tan sólo si ello forma parte del propio interés en un momento dado” (BARBÉ, 1995, p.47).

Al contrario de lo que sucede en el interior de cada país, donde el Estado ostenta el monopolio legítimo de la violencia, elabora y hace cumplir la legislación y protege los derechos de propiedad, las relaciones políticas y económicas internacionales se caracterizan por la continua amenaza de conflicto.

Hans Morgenthau, quien considera al Estado como el actor por excelencia del sistema internacional, sostiene que la naturaleza de las relaciones internacionales es esencialmente conflictiva, basada en la lucha por el poder. “Las sociedades nacionales deben su orden y su paz a la existencia de un Estado que, dotado con el poder supremo dentro del territorio nacional, guarda la paz y el orden. Esta era ciertamente la doctrina de Hobbes, el que alegaba que sin tal Estado las sociedades nacionales se parecerían a la escena internacional y que la guerra 'de cada hombre contra cada hombre' sería la condición universal del género humano” (MORGENTHAU, 1963, p.661).

En el plano internacional no existe ningún organismo capaz de obligar a los países a cumplir las normas internacionales, ni siquiera cuando éstas han sido aprobadas mediante tratados.

Bajo esta perspectiva, “admitida la conflictividad y la desigualdad política en el centro mismo de la definición de las relaciones interestatales, no puede pensarse en un «pacto» al estilo del que se da la sociedad interna; lo único que puede haber son acuerdos voluntarios propios del Derecho Internacional” (COLACRAI, 2003, p.188).

A medida que la sociedad internacional se transforma tornándose más compleja, las premisas del realismo comienzan a plantear algunos inconvenientes. Esto ocurre fundamentalmente en la década del sesenta y setenta donde se pasa de un mundo movido por la fuerza militar, un mundo de la “alta política”, a otro más complejo determinado por factores económicos y sociales, el mundo de la “baja política”. La reducción de la tensión político militar gracias a la distensión, el activismo de los países del sur en los organismos internacionales y la inestabilidad del sistema económico dan lugar a nuevos cuestionamientos que el realismo no puede responder. Así, como reacción al paradigma realista, surgen nuevos, dentro de las cuales se destaca el transnacionalismo, al que luego Keohane y Nye llamarán “interdependencia compleja” (BARBÉ, 1995).

En el nuevo contexto internacional, caracterizado por ser cada vez más integrado e interdependiente, los países deberán cooperar entre sí, aún cuando tengan intereses contrapuestos. Si con el objetivo de analizar el comercio internacional consideramos las tres las categorías elaboradas por STEINBERG (2008) para describir la interacción de los países en el ámbito

internacional, las cuales son armónica, cooperativa y conflictiva², podemos advertir que la interacción a través de la armonía, donde no hay necesidad de intervención política, no es esperable dado que existen permanentes conflictos de intereses. Ante ese escenario, la cooperación entre Estados, cuyo objetivo es la superación de los conflictos mediante la negociación política, es el camino que se vislumbra más conveniente para optimizar las ganancias de cada una de las partes.

Los principales teóricos de la interdependencia sostienen que “en un mundo de múltiples problemas imperfectamente relacionados, en el cual las coaliciones son transnacionales y transgubernamentales, el papel potencial de las instituciones internacionales para la negociación política ha crecido enormemente. Ellas contribuyen a establecer la agenda internacional, actúan como catalizadores para la formación de coaliciones y como escenario para iniciativas políticas y vinculación de los Estados débiles” (KEOHANE y NYE, 1988 p.54-55).

Refutando los supuestos realistas, la interdependencia compleja presenta tres características que la definen: otros actores, además de los Estados participan activamente en la política mundial, no existe una clara jerarquía de cuestiones y la fuerza es un instrumento de política ineficaz (BARBÉ, 1995).

Según los autores Keohane y Nye, las relaciones de interdependencia ocurren dentro, o pueden ser generadas por, redes de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos. Son conjuntos de acuerdos gubernamentales que afectan las relaciones de interdependencia y son conocidos como Regímenes Internacionales.

A lo largo del estudio de los regímenes internacionales, se han elaborado diferentes definiciones de los mismos. Sin embargo, es la definición de Stephen Krasner la que ha sido mayormente aceptada por la comunidad científica. El autor establece que los regímenes internacionales son “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en torno de los cuales convergen las expectativas de los actores” en un área determinada de la política internacional (KRASNER, 1989, p. 14). Entendiendo por principios a un conjunto coherente de afirmaciones teóricas acerca de cómo funciona el mundo (creencias compartidas por los actores respecto de la cosmovisión del mundo y su funcionamiento) y por normas, aquellos estándares generales de conducta definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas y los procedimientos de toma de decisión son prescripciones específicas de conductas en áreas claramente definidas.

El autor toma como ejemplo el régimen internacional liberal de comercio, el cual se basa en un conjunto de **principios** económicos neoclásicos que demuestran que la utilidad global se maximiza

²La interacción es conflictiva cuando existiendo un conflicto de intereses no se realiza ninguna acción política para resolverlo o bien, se realiza y la misma no tiene resultados (STEIMBERG, 2008, p. 152).

mediante el libre flujo de productos. La **norma** básica de un régimen comercial liberal es que las barreras tarifarias y no tarifarias deben reducirse y, en última instancia, eliminarse. Las **reglas** específicas y **los procedimientos de toma de decisión** se especifican en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.(KRASNER, 1989, p. 14). El GATT, por sus siglas en inglés, es un acuerdo multilateral firmado en 1947 luego del fin de la Segunda Guerra Mundial. De carácter provisional, su objetivo era el de reducir y consolidar los aranceles aduaneros mientras se acordaba la creación de una Organización Internacional de Comercio (OIC) formal. No obstante, las negociaciones finalmente no prosperaron y ese Acuerdo terminó regulando de facto el comercio internacional durante los siguientes 47 años. (VANGRASSTEK, 2013)

Siguiendo el ejemplo brindado por Krasner, a la luz de nuestra investigación, podemos concluir que el Intercambio de Información aduanera es un ejemplo de cooperación que está constituido por reglas específicas emanadas de acuerdos internacionales promovidos por las principales instituciones del Régimen Internacional liberal de comercio, tales como la Organización Mundial de Comercio y la Organización Mundial de Aduanas. A los principios económicos neoclásicos y a la norma básica liberal de reducción/eliminación de barreras tarifarias y no tarifarias entre países, se suman la facilitación y la seguridad en el comercio exterior.

Otros autores dan una definición más amplia que complementa a la de Krasner: “los Regímenes Internacionales son órdenes internacionales parciales, creados ex profeso y de alcance regional o mundial, cuyo propósito es sustraer ciertas áreas de la política internacional del ámbito de las prácticas unilaterales. Al crear expectativas comunes sobre las conductas que resultan apropiadas y elevar el grado de transparencia en un ámbito determinado de la política, los Regímenes Internacionales propician que los Estados, y otros actores, cooperen con el fin de obtener ganancias comunes expresadas por ejemplo, en un mayor bienestar social o en mayor seguridad” (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, MURILLO, CASTRO Y ORTIZ, 1999 pp.499-500).

Si bien es imposible desconocer el rol de otros actores en la conformación y mantenimiento de los Regímenes Internacionales, consideramos que el Estado es el actor fundamental, tal como lo expresan las escuelas realista y neoclásica³. Al considerar la interacción del Estado con otros actores internacionales vemos que “los Estados soberanos son unidades territoriales con independencia jurídica, además no están formalmente sujetos a una autoridad externa pues tienen una autonomía de facto y, aunque actores externos han penetrado o controlado sus estructuras de autoridad domésticas, ésta no es restringida formalmente, pero es necesario decir que el poder y las

³ El neoliberalismo considera al Estado como un actor racional y egoísta al que solo le interesan sus propias ganancias (la variable central de análisis es el interés del Estado). La escuela realista considera también al Estado como un actor racional. A esto se suma la concepción del Poder, su distribución y quien lo detenta, como elemento fundamental en el diseño de la cooperación internacional y en la interacción entre los Estados.(BARBÉ, 1995)

preferencias de esos actores limitarán las opciones factibles de los Estados” (KRASNER (2001) p.1).

En la hipótesis que guía nuestro trabajo abordamos el grado de cumplimiento de los acuerdos cómo una posible debilidad intrínseca de los mismos. Para analizar dicho aspecto será necesario introducir dos conceptos teóricos que categorizan a las instituciones: el grado de institucionalización y la eficacia.

Las Instituciones, definidas como un conjunto de principios, normas y reglas que pueden ser formales o informales, articuladas de manera implícita o hallarse profundamente insertas en la cultura, tienen dos dimensiones: 1) La institucionalización, el grado en que la conducta de los actores se ajusta a las estructuras institucionales; y 2) La persistencia o duración, es decir el grado en que un determinado conjunto de principios, reglas y normas se conserva a lo largo del tiempo frente a condiciones cambiantes (KRASNER, 1999/2001, p.86).

Cuanto más elevada sea la concordancia entre conducta y reglas institucionales, mayor será el grado de institucionalización.

Según el autor, las instituciones se fortalecen por la tradición. Consecuentemente, cuando la norma es parte de la cultura, es decir, cuando la conducta vinculada a la norma se da por supuesta, si los actores no pueden considerar alternativas a ese comportamiento, existe un mayor grado de institucionalización. Por su parte, en un contexto institucional débil, las estructuras institucionales tienen un impacto limitado sobre la conducta real de los actores, la cual está motivada por intereses particulares.

El comportamiento coherente con las reglas puede inferirse cuando (a) las violaciones claras siguen siendo la excepción, (b) las partes perjudicadas por las violaciones protestan contra ellos refiriéndose implícita o explícitamente a las reglas acordadas, y (c) los infractores no niegan las reglas y normas referidas en estas protestas (LEVY, YOUNG, y ZÜRN, 1994, p.5. traducción propia).

Cuando los regímenes internacionales operan con eficacia, hacen uso de hechos endógenos (reglas, procedimientos, programas) para alterar hechos exógenos (patrones de influencia e interés, comportamiento de los actores).

En el contexto internacional, y más específicamente en el marco de la cooperación entre estados en materia de intercambio de información aduanera, encontramos instituciones persistentes en el tiempo ya que han demostrado capacidad de adaptación, y cuyo grado de institucionalización (cumplimiento/internalización de la norma por parte de los actores) analizaremos en el transcurso de la presente investigación.

Concordamos con Pastor Ridruejo (2002) cuando establece que “mediante las organizaciones internacionales, y al compás de la creciente interdependencia entre los Estados, se han institucionalizado sectores muy importantes de la cooperación entre aquellos, que ha ganado por tanto en intensidad, racionalidad y eficacia.”

Por otra parte, se torna indispensable para el desarrollo de nuestra investigación definir los siguientes conceptos: **Asistencia Mutua, Facilitación del Comercio y Seguridad en el Comercio Internacional.**

En cuanto al primer concepto, desde un sentido amplio se puede abordar a la asistencia mutua como una potestad, una facultad de los Estados. Es importante considerar que con el requerimiento de asistencia nace la obligación jurídica de prestarla por parte del otro Estado contratante, por lo cual se crea una obligación positiva de hacer, que precisará del desarrollo de una cierta actividad y que tendrá resultado o no, ya que es una obligación de medio y no de resultado. La ayuda es unilateral pero sometida al principio de reciprocidad.

Por otra parte, al hablar de facilitación del comercio, debemos tener presente que en comercio exterior las demoras, las trabas burocráticas, la falta de claridad en los procesos, pueden constituirse en costos más importantes que los establecidos por barreras arancelarias. Las medidas para facilitar el comercio, como la simplificación de los requisitos en materia de documentación y la modernización de los procedimientos aduaneros, pueden reducir los costos y el tiempo necesario para exportar e importar mercancías. Es por eso que la facilitación del comercio ha ganado un lugar importante en las negociaciones internacionales, especialmente dentro del marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

La labor de la OMC en el ámbito de la facilitación del comercio empezó en la Conferencia Ministerial de Singapur en diciembre de 1996, en la que los Miembros de la OMC encomendaron al Consejo del Comercio de Mercancías “la realización de trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio [...] con objeto de evaluar si procede establecer normas de la OMC en esta materia” (OMC, 2021).

Tras varios años de trabajos exploratorios, en julio de 2004 los Miembros de la OMC acordaron formalmente iniciar negociaciones sobre la facilitación del comercio.

Los objetivos que se plantearon en dichas negociaciones eran agilizar el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías; potenciar la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad en esta esfera, sobre todo en los países en desarrollo y en los países menos adelantados; y establecer “disposiciones para la **cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras o cualesquiera otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la**

facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros” (OMC, 2021)(resaltado propio).

Como corolario de varios años de debates y negociaciones, las cuales terminaron en la Conferencia Ministerial de Bali celebrada en diciembre de 2013, se logra en el año 2017 la entrada en vigor del Acuerdo de Facilitación de Comercio. En el capítulo uno de la presente investigación analizaremos el citado Acuerdo ya que el mismo tiene una importancia superlativa en el ámbito de la cooperación internacional en comercio exterior.

Por otra parte, y con el fin de hacer visible la amplitud de temas y actores que abarca la **facilitación de comercio**, consideramos necesario incluir algunas definiciones elaboradas por diferentes organismos:

En el marco de la OMC la facilitación del comercio puede entenderse como la simplificación y racionalización de las transacciones comerciales a nivel internacional, incluyendo la reducción del volumen de papeleo y documentación electrónica, (armonizando y simplificando el formato y los requisitos de información y datos) y la definición procedimientos claros, transparentes y simples, tanto a nivel gubernamental como en el ámbito privado (transporte, pagos, seguros, etc). Se define como la “simplificación y armonización de los procedimientos comerciales internacionales”. Los procedimientos comerciales incluyen las actividades, prácticas y formalidades involucradas en la recolección, presentación, comunicación y procesamiento de datos y otra información requerida para el movimiento de mercancías en el comercio internacional” (OMC, 2012, p.1)

Con este espíritu, las Naciones Unidas llegaron a un acuerdo sobre la siguiente definición: "facilitación del comercio significa la racionalización sistemática de los procedimientos y la documentación para el comercio internacional (los procedimientos comerciales son las actividades, prácticas y formalidades involucradas en la recopilación, presentación, comunicación y procesamiento de los datos necesarios para el movimiento de mercancías en el comercio internacional) (NACIONES UNIDAS, 2001,p.3) [traducción propia]

Por su parte, la OCDE lo define como “Simplificación y estandarización de los procedimientos y flujos de información asociados que son requeridos para el movimiento internacional de bienes desde los vendedores a los compradores y para el pago que se realiza en la otra dirección” (OCDE, 2002, p.5)[traducción propia].

Para la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas, facilitación del comercio es “la simplificación, estandarización y armonización de los procedimientos y los flujos de información requeridos para mover mercancías del vendedor al comprador y para realizar el pago” (UNECE, 2012, p.1). Tal definición implica que no solo el movimiento físico de mercancías es importante en una cadena de suministro, sino también los flujos de información asociados. Implica un abordaje

comprensivo e integrador para la reducción de la complejidad y el costo del proceso de transacciones comerciales y para asegurar que estas actividades se realicen de forma eficiente, transparente y previsible, basado en las normas, estándares, y en mejores prácticas internacionalmente aceptadas.

Finalmente, según la APEC “La Facilitación del Comercio generalmente remite a la simplificación, armonización, uso de nuevas tecnologías y otras medidas dirigidas a remover procedimientos e impedimentos administrativos del comercio que ayuden a los miembros en la construcción de experiencia, reducción de costos y conduzca a un mejor movimiento de bienes y servicios” (APEC, 2001, p.1) [traducción propia].

Vemos así como las definiciones de la facilitación del comercio utilizadas por las organizaciones internacionales y las publicaciones especializadas varían considerablemente, fundamentalmente en relación a las dimensiones que ésta abarca.

Según el Informe sobre el Comercio Internacional de la OMC del año 2015, las diversas definiciones pueden distinguirse, como mínimo, en función de las dos características siguientes: Definiciones restringidas, que se centran en la mejora de los procedimientos administrativos en la frontera, o amplias, las cuales comprenden también los cambios en las medidas aplicadas en el país, tales como obstáculos técnicos al comercio.

Otra distinción posible es en función a la infraestructura no física o física: Algunas definiciones limitan la facilitación del comercio a la mejora de los procedimientos comerciales que no requiere inversiones en infraestructuras físicas (salvo, quizás, un mejor equipo de tecnología de la información para los servicios de aduanas), mientras que otras definiciones de la facilitación del comercio abarcan las inversiones en infraestructuras físicas, tales como puertos, redes de transporte dentro del país (carreteras, ferrocarriles, etc.), y también en tecnología de la información y las comunicaciones.

Según los autores Wilson, Mann y Otsuki (2003, p. 4), “en un sentido estricto, los esfuerzos de facilitación del comercio simplemente abordan la logística del traslado de mercancías a través de puertos o mover de manera más eficiente la documentación asociada con el comercio transfronterizo. En años recientes, la definición se ha ampliado para incluir el entorno en el que las transacciones comerciales tienen lugar, la transparencia y la profesionalidad de los entornos aduaneros y regulatorios, así como armonización de estándares y conformidad con regulaciones internacionales o regionales. Esto traslada el enfoque de los esfuerzos de facilitación del comercio dentro de la frontera hacia las políticas "nacionales" y estructuras institucionales en las que la creación de capacidad puede desempeñar un papel importante. Además, la rápida integración de la

tecnología de la información en red en el comercio implica que las definiciones modernas de la facilitación del comercio deben abarcar también un concepto tecnológico” [traducción propia].

Consideramos que es importante destacar en este punto que dentro de las diferentes herramientas orientadas a maximizar la facilitación del comercio internacional se encuentra el Intercambio de Información entre Administraciones Aduaneras. Ejemplo de ello es que fue incorporado en la Sección I, artículo 12 del Acuerdo de Facilitación de Comercio bajo el título “Cooperación Aduanera” y cuyo objetivo es “regular el intercambio de información entre administraciones de aduanas con objeto de verificar las declaraciones de mercancías”. Adicionalmente, es la medida de facilitación de comercio que figura con mayor frecuencia en los Acuerdos Comerciales Regionales, ya que el 72,5% de dichos acuerdos la mencionan (Informe de Comercio Internacional 2015, OMC, p.50 cuadro B2).

Para finalizar, haremos mención a la implicancia que tiene la facilitación del comercio en las operaciones que se realizan a nivel internacional. Según lo expresa la OMC se trata de una cuestión clave, ya que los costos del comercio pueden llegar a representar el equivalente a un arancel ad valorem del 134% en los países de altos ingresos y del 219% en los países en desarrollo. (OMC, s.f.)

El concepto de facilitación de comercio se encuentra directamente vinculado al de seguridad en el comercio internacional, más específicamente, seguridad en la cadena de logística. Esto es así porque una adecuada gestión de riesgos, y el consecuente control que se aplica sobre el movimiento de mercaderías, influyen directamente en que el comercio se desarrolle de manera ágil, dinámica y segura.

Luego del atentado del 11S la dinámica de control del comercio internacional cambió en forma radical. Los gobiernos y el sector privado se vieron obligados a reformular las estrategias de seguridad y orientarse a una labor conjunta basada en la gestión de riesgos y el desarrollo de políticas preventivas con alcance a todos los eslabones de la cadena logística. Esto generó el desarrollo de numerosos programas de seguridad alineados con la premisa de ser, a su vez, facilitadores del comercio entre naciones.

Según los autores Olivera y Viurrarena, en este escenario emergente surgen nuevos riesgos que resulta imprescindible gestionar para prevenir que las asociaciones para delinquir utilicen el comercio legal como un vehículo para sus actividades. Entre los riesgos de mayor impacto y creciente frecuencia se pueden citar los siguientes: Terrorismo / bioterrorismo; Falsificación; Tráfico de personas; Lavado de activos; Sabotaje; Robos y Fraude (2011).

Dentro de los principales programas podemos citar el programa de Operador Económico Autorizado (OEA), impulsado por la OMA; el programa antiterrorista de Estados Unidos

denominado Asociación Aduanero Comercial contra el Terrorismo (C-TPAT) y en América Latina, la Coalición Empresarial para el Comercio Seguro (BASC). También podemos incluir el programa de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP) que se plantea a nivel global y aplica exclusivamente al ámbito portuario. Esta breve selección nos permite observar que los programas de seguridad pueden incluir diversos actores, tanto públicos como privados (como es el caso de del OEA), ser locales o globales, como así también enfocarse solo en las importaciones o incluir también a las exportaciones.

Actualmente, podemos considerar que el programa que ha realizado mayores esfuerzos por reunir y armonizar en un solo documento lo diferentes estándares de seguridad generados en los últimos años es el Programa SAFE dentro del marco de la OMA (dentro del cual se encuentra en programa OEA y el intercambio de información aduanera), el cual se puso en práctica a partir de 2005 con la meta de convertirse en un convenio internacional, con base en una serie de estándares, que fortalece la facilitación en el comercio, la seguridad, la lucha contra el delito y las políticas impositivas. El Marco normativo proporciona estándares internacionales básicos para asegurar y facilitar el comercio mundial. Se actualiza cada tres años para garantizar que siga siendo relevante y refleje nuevas oportunidades, desafíos y soluciones asociadas.

A lo largo de nuestra investigación veremos cómo ambos conceptos, seguridad y facilitación de comercio, forman parte fundamental de los acuerdos de cooperación en materia de intercambio de información aduanera, constituyéndose en los principales objetivos que promueven este tipo de cooperación internacional.

Metodología:

La presente es una investigación documental de tipo descriptiva. Nos interesa especificar cuáles son las propiedades y rasgos importantes del fenómeno que se analiza, describiendo las principales características de los acuerdos internacionales de Colaboración y Cooperación suscriptos por Argentina, considerando si éstos son bilaterales, regionales o multilaterales y cómo estos influyen en el sostenimiento del binomio seguridad- facilitación del comercio internacional. También se describe el accionar de la OMC y la OMA en su intención de promover el intercambio de información aduanera.

Para llevar a cabo la investigación adoptamos una metodología cualitativa. Las técnicas de recolección de información utilizadas fueron principalmente bibliográficas y documentales abarcando fuentes primarias y secundarias:

Fuentes primarias: comunicación personal con Jonatan Koren, jefe interino de la División Intercambio de Información Aduanera de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Fuentes secundarias: Acuerdos de cooperación ratificados por Argentina, los documentos de la Organización Mundial del Comercio y de la Organización Mundial de Aduanas. Asimismo, consultaremos también publicaciones académicas, así como diversos artículos periodísticos y de opinión relativos a la temática bajo análisis.

Luego de la presente introducción, esta tesina consta de 3 capítulos.

En el primero nos sumergiremos en el contexto internacional, analizando los roles que tanto la OMC como la OMA han asumido en la intención de dotar de mayor seguridad al comercio internacional sin que esto constituya una traba en la facilitación del comercio, ya sea por incrementar sus costos o bien, por prolongar el tiempo de desaduanamiento de las mercaderías. Dentro de este contexto nos detendremos en el marco normativo SAFE de OMA, como así también en el tratado de facilitación de comercio de la OMC, no sin antes examinar la extensa carrera llevada adelante por ambos organismos, previa a la ejecución de los citados documentos.

En un segundo capítulo nos concentraremos en los acuerdos bilaterales vigentes en Argentina, como así también en acuerdos regionales (MERCOSUR) y multilaterales (COMALEP, Tratado de Facilitación del Comercio). Describiremos las cláusulas relativas a la metodología que se implementará para llevar a cabo el intercambio y aquellas vinculadas al cumplimiento/incumplimiento del acuerdo. Examinaremos los métodos de intercambio de información, teniendo en cuenta qué tipo de información es remitida, si los mismos son nominales o no nominales, automáticos o requieren de una solicitud previa. Analizaremos el sistema INDIRA, la red RILO y el intercambio de información vía medios electrónicos o postales. Desde una visión teórica analizaremos el grado de compromiso que implica cada tipo de acuerdo suscripto, como así también si son suscriptos por el estado argentino o por una administración federal.

Finalmente, en el capítulo tres, detallaremos el rol de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la estructura de dicho organismo vinculada al intercambio de información aduanera. Asimismo, daremos un ejemplo del proceso completo que requiere el intercambio de información.

Antes de continuar, es preciso destacar que existen otras herramientas, promovidas por la OMA y adoptadas por Argentina, que acompañan al intercambio de información aduanera en la lucha contra los ilícitos aduaneros, tales como el programa OEA, las inspecciones no intrusivas, la digitalización de la documentación y la VUCE, ésta última con el fin de lograr una aduana sin papeles. No obstante, las mismas no serán abordadas en el presente trabajo ya que exceden los objetivos de la investigación.

Capítulo I: Contexto Internacional

1. Introducción

En el presente capítulo analizaremos el rol de la OMA y la OMC en el desarrollo del intercambio de información como herramienta para crear un contexto seguro en el comercio internacional, favoreciendo al mismo tiempo la facilitación del comercio.

Nos adentraremos en el contenido de sus principales instrumentos legales vinculados a esta temática y analizaremos si promueven el intercambio, si son herramientas realmente útiles y los alcances en cuanto al tipo de información a intercambiar y al compromiso que implican para aquellos países que los adopten/ratifiquen.

Entendemos que este primer abordaje es imperativo, ya que con estos instrumentos ambos organismos moldean, dan forma, al intercambio de información aduanera a nivel internacional.

2. Cambios en los paradigmas de seguridad a partir del 2001

En un mundo globalizado, el comercio entre naciones constituye una herramienta fundamental no solo para el desarrollo económico de los estados sino también, para su crecimiento social y cultural. Es por eso que la comunidad internacional puso un énfasis especial en el desarrollo de reglas claras que ayuden a que el mismo se desarrolle de manera fluida y eficaz.

Los atentados del 11S tuvieron un impacto directo en la dinámica del comercio internacional y en las reglas que lo rigen. La amenaza terrorista debía contrarrestarse con una nueva mirada en los mecanismos de control ya que las fronteras comenzaron a visualizarse como la posible puerta de acceso del terrorismo a todos los países.

Otro aspecto por el cual el terrorismo, o su amenaza, se convierte en un actor importante en el comercio internacional es el encarecimiento que trae aparejado. Según el Informe sobre el Comercio Mundial del año 2006 de la OMC, los efectos económicos de algo como el 11S pueden ser muy significativos y tener efectos duraderos. Con el aumento del riesgo o la presencia del terrorismo, los costos del comercio se hacen significativamente más grandes. Ejemplo de ello es el aumento de los costos de seguros relacionados con el transporte de cualquier tipo o carga. Debido a que existe el peligro de que algo suceda en un avión o un barco que transporta suministros valiosos al país, se convierten en blancos potenciales para los terroristas y necesitan llevar mejores seguros. Las compañías de seguros terminan cobrando tarifas más altas para asegurar estas cargas y por lo tanto aumentar el precio de los bienes que van a ser vendidos. También se crea una prima en llevar más inventario. Si hubiera un ataque y los aeropuertos y puertos marítimos fueran cerrados, no habrá suministros que puedan entrar o salir por un período de tiempo desconocido. Tener este riesgo

presente requiere que los proveedores lleven un inventario más grande en caso de que una situación como el 11S fuera a surgir de nuevo (OMC, 2006).

Ambos factores, la amenaza creciente del crimen organizado transfronterizo y el enorme aumento del comercio y el transporte internacionales, han generado una mayor conciencia en las administraciones aduaneras de que la cooperación nacional e internacional es esencial para que el desarrollo del comercio lícito se vea acompañado de eficientes mecanismos de control. Una parte importante de esta cooperación consiste en compartir información.

“Los gobiernos y el sector privado se vieron obligados a reformular las estrategias de seguridad y orientarse a una labor conjunta basada en la gestión de riesgos y el desarrollo de políticas preventivas con alcance a todos los eslabones de la cadena logística. Esto generó el desarrollo de numerosos programas de seguridad alineados con la premisa de ser, a su vez, facilitadores del comercio entre naciones. (...) En este sentido, las convenciones o códigos constituyen el modo más apropiado para promover una solución de carácter global” (OLIVERA y VIURRARENA, 2011).

Los Estados, ante el interés por generar nuevas estrategias de seguridad en un contexto de creciente interdependencia, encontraron en la cooperación internacional, mediante las organizaciones internacionales, una vía para el desarrollo de reglas claras que pudieran ser aplicadas a nivel global. Si la delincuencia atraviesa las fronteras, lo mismo debería hacer la acción de la ley.

Asimismo, la nueva mirada sobre los procesos de control ha impactado en las responsabilidades de los estados y, fundamentalmente, en el rol que la Aduana debe asumir. “La situación actual nos lleva a diferenciar dos tipos de controles, el de protección: capaz de garantizar la seguridad de la frontera y el de control de los operadores económicos centrado en la lucha contra el fraude fiscal aduanero” (ABAD CARRASCO, 2006).

En este contexto, es la OMA quien se ha destacado como organización fundamental para promover el desarrollo de un nuevo marco de seguridad en el comercio internacional mediante la elaboración de reglas claras. Teniendo ese objetivo por delante se han elaborado una importante cantidad de instrumentos legales, los cuales confluyen en el marco de normas SAFE como, quizá, la expresión más acabada de esas intenciones.

No obstante, antes de analizar dicho marco, es conveniente recorrer los antecedentes, a fin de contextualizar el desarrollo del tema que nos ocupa a lo largo de los últimos años.

2.1 La OMA - Sus orígenes y principales fundamentos

La OMA es un organismo intergubernamental independiente. El mismo podría clasificarse como universal, ya que propone la cooperación entre todos los Estados de la comunidad internacional, y con competencias especiales, ya que su tratado instituyente sólo prevé la cooperación en sectores

definidos de actividades.⁴ Su misión inicial fue incrementar la eficacia y eficiencia de las administraciones aduaneras, especialmente en materia de fraude aduanero. Fue fundada por 13 países en el año 1952 bajo el nombre “Consejo de Cooperación Aduanera”. Actualmente, cuenta con 183 miembros quienes en conjunto procesan aproximadamente el 98% del comercio mundial (OMA, Discover de WCO).

Desde su origen ha sido la cuna de numerosos acuerdos y recomendaciones que hoy rigen el actuar de las administraciones aduaneras en relación al intercambio de información. Ejemplo de ello son:

- Recomendación sobre la centralización de la información relativa al fraude comercial, 1967;
- Recomendación sobre el intercambio espontáneo de información relativa al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, 1971;
- Recomendación sobre la centralización de la información relativa al fraude aduanero, 1975;
- Convenio Internacional sobre asistencia mutua administrativa para prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduaneras, Nairobi, 1977;
- Recomendación sobre la coordinación de operaciones de lucha contra el fraude e inteligencia para la detección e interceptación de drogas ilegales ocultas, de 1985;
- Declaración sobre la mejora de la cooperación aduanera y la asistencia administrativa mutua, Chipre, 2000.

Estos instrumentos legales ponen de manifiesto que la OMA le dio desde sus inicios una gran importancia a la cooperación internacional para combatir el fraude aduanero, el cual estaba asumiendo un carácter cada vez más internacional. Dichos instrumentos abordan los tipos específicos de ilícitos aduaneros que más preocupaban a sus miembros en cada etapa.

En principio el tipo de ilícito que se deseaba prevenir y controlar era el de contrabando de mercaderías legales. Luego, a fines de la década del 60, se suma el interés por la lucha contra el narcotráfico y sustancias psicotrópicas. Ya por el año 1973 llamó la atención del Consejo el problema de prevenir y reprimir la exportación fraudulenta de obras de arte, antigüedades y otros bienes culturales. Más tarde, ya con la irrupción de la globalización el concepto de prevención de ilícitos aduaneros se fue ampliando, sumando diversos temas de interés de los estados hasta llegar a la Declaración sobre la lucha contra la delincuencia organizada transnacional formulada en la sesión en Budapest en 1997, donde se añade por primera vez a esta lista el crimen organizado.

Una característica que acompaña el desarrollo de la globalización es el avance de las comunicaciones electrónicas, las cuales conectan incluso quienes viven en las regiones más

⁴ Clasificación realizada de acuerdo a lo establecido por PASTOR RIDRUEJO, Cap VII apartado 70. (2002)

distantes. Las instituciones locales y las pautas vitales cotidianas se reorganizan. “La globalización está transformando la vida diaria, especialmente en los países desarrollados, a la vez que crea nuevas fuerzas y sistemas transnacionales: transforma las instituciones de las sociedades en que vivimos” (Giddens, 1999)

Como ejemplos de la evolución de los temas que preocupan a los Estados y promueven el surgimiento de acuerdos que propician el intercambio de información internacional, citaremos los considerando de cuatro instrumentos promulgados por la OMA(resaltado propio):

Convención Internacional sobre asistencia mutua administrativa para prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduaneras llevado a cabo en Nairobi en 1977:

“Los delitos contra la legislación aduanera no solo perjudican los intereses económicos y fiscales de los Estados sino también a los **intereses sociales** de la comunidad internacional, en particular el **contrabando de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, o de bienes culturales que formen parte del patrimonio nacional del país**”

Declaración Del Consejo De Cooperación Aduanera Sobre La Mejora De La Cooperación Aduanera Y Asistencia Administrativa Mutua (Declaración de Chipre del año 2000):

“Considerando que la **delincuencia organizada transnacional** es capaz de aprovechar los avances en tecnología de la información y el uso cada vez mayor del comercio internacional legítimo para cubrir actividades ilícitas,

Reconociendo que la coordinación entre administraciones aduaneras es fundamental en la lucha contra las actividades ilegales transnacionales y que el intercambio de información e inteligencia entre ellos puede conducir a una acción más específica y rentable”

Convención Internacional Sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Aduanera (Convención de Johannesburgo del año 2003)

“Considerando que las infracciones a la legislación aduanera son perjudiciales para **la seguridad de las partes contratantes y sus servicios económicos, comerciales, fiscales, sociales, de salud pública y intereses culturales;**

Teniendo en cuenta la amenaza de la **delincuencia organizada transnacional y los grupos terroristas** con sus recursos sustanciales y la necesidad de combatirlos eficazmente;

Reconociendo la creciente preocupación mundial por la seguridad y la facilitación de la cadena de suministro comercial (...)

Reconociendo la importancia de lograr un equilibrio entre el cumplimiento y la facilitación para garantizar el libre flujo del comercio legítimo y satisfacer las necesidades de los gobiernos para protección de la sociedad y los ingresos;”

Resolución de la Comisión de política general de la OMA sobre el cometido de la aduana en el contexto de la seguridad (Punta Cana, diciembre de 2015)

“la OMA apoya la estrecha cooperación en los planos nacional, regional e internacional, entre las Administraciones de Aduanas y entre estas y otras autoridades de lucha contra el fraude en materia de intercambio de información y de investigaciones, para **fortalecer la seguridad en la frontera, así como identificar, desorganizar y dismantelar a las organizaciones criminales y a las personas que ejerzan efecto desestabilizador;**”

A los fines de la presente investigación sobre el intercambio de información aduanera, es necesario analizar en profundidad dos instrumentos de la OMA que se han constituido como la base de todos los acuerdos posteriores: La Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera sobre asistencia mutua administrativa del año 1953 y el Modelo de acuerdo bilateral sobre asistencia mutua para la adecuada aplicación de la ley de aduanas y para la prevención, investigación y represión de las infracciones de aduanas del año 1967.

Además, la OMA también ha desarrollado la Red de Control de Aduanas (CEN) y su conjunto de aplicaciones para la recopilación y difusión de datos/información e inteligencia. También se ha establecido como un apoyo para el intercambio de inteligencia y para el difusión de análisis de inteligencia entre los miembros de la OMA una red global de 11 Oficinas Regionales de Enlace de Inteligencia (RILO), los cuales analizaremos en el segundo capítulo.

2.1.1 Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera sobre asistencia mutua administrativa

En el año 1953 la OMA publica la “Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera sobre asistencia mutua administrativa”. Dicha recomendación fue aceptada y puesta en vigor en Argentina en el año 1971 mediante la promulgación de la Ley 19.044. Esta recomendación fue aceptada por 48 Estados⁵.

⁵ Podrá consultar el listado de Estados participantes en <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/recommendations/enforcement/ec0178e1-f.pdf?la=es-ES>

Analizando las recomendaciones que se enumeran en el documento, consideramos que las siguientes constituyen la base de lo que luego sería el intercambio de información entre países a través de la asistencia mutua:

“La administración aduanera de un Estado miembro comunicará, a requerimiento especial de la administración aduanera de otro Estado miembro, tan pronto y con el mayor detalle que le fuere posible, toda información pertinente que estuviere a su disposición con respecto a **una infracción a las leyes aduaneras** que estuviere siendo objeto de una investigación por parte de la administración requirente;

Las administraciones aduaneras de los Estados miembros se comunicarán entre sí, tan pronto y con el mayor detalle que les fuere posible, toda información con respecto a **nuevos medios o métodos de fraude aduanero**, como así también las copias de los informes especiales o de los estudios elaborados por sus servicios de investigación relativos a **clases especiales de fraude aduanero** y que fueren susceptibles de resultar de utilidad para los otros Estados miembros.

(...)

El consejo recomienda, además, que los Estados miembros, (...) examinen mutuamente la posibilidad de concertar acuerdos bilaterales o multilaterales, con el fin de desarrollar aún más la asistencia mutua en materia aduanera.”

Las recomendaciones se encuentran principalmente destinadas a combatir el contrabando de mercaderías y otros delitos aduaneros relacionados con la evasión fiscal, ya que estas eran las principales preocupaciones de los países miembros en el momento en el que se dicta este instrumento.

Encontramos en este documento la raíz de lo que luego será el desarrollo de la asistencia mutua ya que aún hoy continúa siendo invocado en los considerandos de los convenios sobre cooperación en materia aduanera.

2.1.2 Modelo de acuerdo bilateral sobre asistencia mutua para la adecuada aplicación de la ley de aduanas y para la prevención, investigación y represión de las infracciones aduaneras

Los instrumentos legales que emite la OMA adquieren diversas formas y conllevan diferentes grados de compromiso para el cumplimiento por parte de sus adherentes. Entre ellos podemos mencionar las Convenciones y Acuerdos, las Recomendaciones, Resoluciones y las Declaraciones.

Luego de emitida la Recomendación que analizamos en el apartado anterior, ciertos Estados experimentaron dificultades para conceder asistencia administrativa simplemente sobre la base de recomendaciones.

Es por ello que se consideró que los convenios bilaterales sobre asistencia administrativa mutua proporcionarían un medio de acción más eficaz contra las infracciones aduaneras. Para facilitar y fomentar tales acuerdos el Consejo propuso un modelo de convenio bilateral sobre asistencia administrativa, para consideración de los países interesados.

En 1967 la OMA adopta un “Modelo de acuerdo bilateral sobre asistencia mutua para la adecuada aplicación de la ley de aduanas y para la prevención, investigación y represión de las infracciones de aduanas”.

Este modelo ha sido la base para múltiples convenios bilaterales. El mismo fue renovado en dos oportunidades: en 1995 y en 2004. En él se establece que un instrumento para el intercambio de información bilateral o multilateral es necesario para facilitar y proporcionar una base legal para el intercambio de información entre administraciones aduaneras. Además de brindar un modelo de asistencia administrativa en áreas tradicionales, este modelo de acuerdo bilateral refleja, a partir de su última modificación, la necesidad de luchar contra el crimen organizado a través de las fronteras. Ejemplo de ello es que en el preámbulo se establece que el fin último para la concreción de los acuerdos bilaterales de cooperación aduanera ya no es solo el control del contrabando: “La tarea tradicional de la Aduana ha sido recaudar derechos de aduana sobre las mercancías importadas, principalmente para contribuir a los ingresos de los gobiernos. Con el tiempo, sus responsabilidades evolucionaron para incluir la protección de la sociedad y la lucha contra la delincuencia transnacional. La aduana ahora desempeña un papel fundamental en la garantía de la seguridad de la cadena de suministro del comercio internacional” (OMA, 2004).

El objetivo es hacer frente al aumento del delito en el comercio internacional, el transporte, las comunicaciones electrónicas y el delito aduanero, proteger la cadena de suministro del comercio internacional y lograr la aplicación de la legislación aduanera al tiempo que se facilita el comercio legítimo.

A continuación, realizaremos una descripción pormenorizada del modelo propuesto por la OMA entendiendo que, dado que ha servido de base para la mayoría de los acuerdos bilaterales vigentes en nuestro país, es menester adentrarnos en su contenido:

Modelo de Acuerdo bilateral

En el primer capítulo se establecen las definiciones conceptuales fundamentales, detallando el significado de los términos que luego se utilizarán a lo largo del texto. Las partes contratantes pueden excluir algunas de las definiciones o agregar otras en sus acuerdos para satisfacer más específicamente sus necesidades. Además, en caso de ser necesario, pueden incluir definiciones de

otros términos. Recordemos que la intención de este modelo es ser lo más amplio posible para que pueda ser adaptado a las diferentes realidades que enfrentan los países.

No obstante, según lo expresa Abad Carrasco "en aduanas, más que en otros ámbitos de la fiscalidad existe a nivel internacional más entendimiento terminológico, es más difícil entender un impuesto interno de una Administración de las que nos separan diferencias de desarrollo y culturales que una legislación aduanera de otro país, ya que gracias a la necesidad de facilitar el comercio internacional y a la existencia de las organizaciones internacionales, existe una armonización de términos a nivel internacional (...) Contamos por tanto con una base terminológica común, que ha servido para facilitar el comercio internacional pero que también es útil a la hora de intercambiar informaciones entre administraciones aduaneras" (ABAD CARRASCO, 2007, p.6).

En principio debe determinarse el significado de "administración aduanera" para cada parte contratante. En el preámbulo se refiere a "Partes Contratantes" como dos Estados que tienen la intención de celebrar un acuerdo bilateral sobre asistencia administrativa mutua. Cabe destacar que, por razones constitucionales, este tipo de acuerdo suele celebrarse entre Estados y no entre administraciones aduaneras. Sin embargo, en el curso de las negociaciones, la redacción de este párrafo puede modificarse para adaptarse a los respectivos requisitos constitucionales o internos de las Partes Contratantes interesadas.

En el mismo sentido, al comienzo del primer capítulo deberá definirse qué se entiende para cada estado parte por "administración aduanera".

Otras definiciones que resultan importantes ya que nos ayudan a comprender el alcance y las dimensiones del intercambio de información aduanera son:

Ley de Aduanas: cualquier disposición legal y administrativa aplicable o ejecutable por la administración aduanera en relación con la importación, exportación, transbordo, tránsito, almacenamiento y movimiento de mercancías, incluidas las disposiciones legales y administrativas relativas a medidas de prohibición, restricción y control, y en relación con la lucha contra el blanqueo de dinero.

Delito aduanero: cualquier violación o intento de violación de la ley aduanera.

Información: cualquier dato, procesado/analizado o no, y documentos, informes y otras comunicaciones en cualquier formato, incluidos electrónicos, certificados o copias autenticadas del mismo.

Nótese que el término "información" se define de la forma más amplia posible para abarcar datos contenidos en documentos en papel y datos conservados en cualquier otra forma, incluso electrónica.

Cadena de suministro de comercio internacional: todos los procesos involucrados en el movimiento transfronterizo de mercancías desde el lugar de origen hasta el lugar de destino final.

Otros términos que son definidos en este capítulo son: funcionario, persona, datos personales, administración solicitante, administración solicitada, parte contratante requerida y parte contratante solicitante.

El capítulo II hace referencia al alcance del acuerdo:

1-"Las Partes Contratantes, a través de sus administraciones aduaneras, se proporcionarán mutuamente asistencia administrativa en los términos establecidos en este Acuerdo, para la debida aplicación del derecho aduanero, para la prevención, investigación y combate de infracciones aduaneras y para garantizar la seguridad de la cadena de suministro del comercio internacional."

Cuando hablamos de intercambio de información aduanera se torna imprescindible detallar el concepto "Información". El capítulo III describe con cuales elementos se compone dicho concepto y desarrolla cómo la información será intercambiada entre los estados parte:

1. "Las administraciones aduaneras se facilitarán mutuamente, previa solicitud o por propia iniciativa, información que ayude a asegurar la correcta aplicación de la legislación aduanera, prevención, investigación y combate de las infracciones aduaneras y la seguridad de la cadena de suministro de comercio internacional. Dicha información puede estar relacionada con:

- a) nuevas técnicas de aplicación de la ley que hayan demostrado su eficacia;
- (b) nuevas tendencias, medios o métodos para cometer infracciones aduaneras;
- (c) mercancías de las que se sabe que son objeto de infracciones aduaneras, así como métodos de transporte y almacenamiento utilizados con respecto a esos productos;
- d) personas de las que se sepa que han cometido una infracción aduanera o que se sospecha que están a punto de cometer una infracción aduanera;
- (e) cualquier otro dato que pueda ayudar a las administraciones aduaneras con la evaluación de riesgos para el control y fines de facilitación.

2. Previa solicitud, la administración requerida proporcionará a la administración solicitante información sobre:

- (a) si las mercancías importadas en el territorio de la Parte Contratante requirente han sido exportadas legalmente desde el territorio de la Parte Contratante requerida;
- (b) si las mercancías exportadas desde el territorio de la Parte Contratante requirente han sido importadas legalmente en el territorio de la Parte Contratante requerida, y el procedimiento aduanero bajo el cual se han colocado las mercancías, en caso de corresponder".

En el capítulo IV se realiza una descripción de algunos modos especiales de llevar a cabo el intercambio de información. Podemos destacar los siguientes:

Asistencia espontánea (art. 8):

"En los casos que pudieran suponer un daño sustancial a la economía, salud pública, seguridad pública, incluyendo la seguridad de la cadena de suministro del comercio internacional, o cualquier otro interés vital de una de las Partes Contratantes, la administración aduanera de la otra Parte Contratante deberá, siempre que sea posible, proporcionar asistencia por propia iniciativa sin demora."

Entrega controlada (art.12):

Esta técnica permite que los productos sospechosos o ilegales crucen las fronteras hasta su destino bajo vigilancia, sin ser detenidos ni incautados, con el fin de identificar y arrestar a los sospechosos que son responsables del contrabando en lugar de limitar la acción a incautar mercancías ilegales en la frontera y detener únicamente a los mensajeros de esas mercancías.

Las entregas controladas pueden ayudar a identificar y dismantelar las redes de contrabando. Está previsto que la autoridad competente de la Parte Contratante requerida se haga cargo del control de la entrega hasta cuando cruza su frontera o en un punto de entrega acordado.

El capítulo VI detalla cómo debe realizarse la solicitud de información:

"Las solicitudes de asistencia en virtud de este Acuerdo se dirigirán directamente a la Administración de Aduanas de la otra Parte Contratante. Cada administración aduanera designará un punto de contacto para este fin.

2. Las solicitudes de asistencia en virtud de este Acuerdo se harán por escrito o electrónicamente, e irá acompañada de cualquier información que se considere útil a los efectos de cumplir con tales solicitudes. La administración solicitada puede requerir una confirmación por escrito de las peticiones. Cuando las circunstancias así lo requieran, las solicitudes podrán realizarse verbalmente. Tales solicitudes se confirmarán lo antes posible por escrito o, si ambos lo aceptan, por medios electrónicos.

3. Las solicitudes se realizarán en un idioma aceptable para ambas administraciones aduaneras. Los documentos que acompañen a dichas solicitudes se traducirán, en la medida de lo necesario, en un lenguaje mutuamente aceptable.

4. Las solicitudes de asistencia en virtud del presente Acuerdo incluirán los siguientes detalles:

- (a) el nombre de la administración solicitante;
- (b) el asunto en cuestión, el tipo de asistencia solicitada y los motivos de la solicitud;
- (c) una breve descripción del caso bajo revisión y las disposiciones legales y administrativas que aplican;
- (d) los nombres y direcciones de las personas a las que se refiere la solicitud, si se conocen;

e) las verificaciones realizadas;"

En los siguientes capítulos se detalla cómo deben ser respondidas las solicitudes recibidas, de qué modo se debe obtener la información, quién correrá con los costos del intercambio y hace especial hincapié en el manejo y confidencialidad de la información que se intercambia.

El modo en que deberá darse solución a las controversias que pudieran surgir se encuentra en el capítulo XIII:

Artículo 30

1. "Cualquier controversia entre las administraciones aduaneras sobre la interpretación o aplicación del presente Acuerdo, en la medida de lo posible, se resolverá mediante negociación entre ellos.
2. Las controversias para las que no se encuentre solución se resolverán por medios diplomáticos."

En el capítulo 2 veremos cómo este Modelo que acabamos de analizar ha sido adoptado por gran parte de los acuerdos bilaterales vigentes en Argentina.

2.1.3 El marco de normas SAFE

Para poder interpretar el esfuerzo internacional plasmado en el marco de normas SAFE debemos contextualizarlo históricamente. Después de los atentados terroristas del 2001, la sociedad internacional necesitaba sentirse segura dentro de sus fronteras y, al mismo tiempo, que el comercio internacional no se vea interrumpido, demorado ni que se torne más costoso a causa de los mayores controles que comenzaron a aplicarse.

Es por eso que con la publicación en el año 2005 del marco de normas SAFE se intenta reunir en un único documento todos los esfuerzos realizados por la OMA para dotar de un entorno de seguridad al comercio internacional, sin que ello vaya en contra de la facilitación del comercio.

“Este instrumento internacional único marcó el comienzo de las normas modernas de seguridad de la cadena logística y anunció el inicio de un nuevo enfoque para la gestión integral de las mercancías transportadas entre fronteras, además de reconocer la importancia de una asociación más estrecha entre Aduanas y empresas.” (OMA, 2005)

El marco de normas SAFE se ha actualizado periódicamente (cada tres años) con el objetivo de abordar con eficacia los nuevos y emergentes desafíos de la cadena logística internacional producidos por la creciente globalización y las innovaciones tecnológicas y de este modo garantizar que siga siendo relevante y refleje nuevas oportunidades, desafíos y soluciones asociadas.

Actualmente, han presentado su carta de intención de implementar este marco normativo 171 países⁶.

En el mismo se considera al intercambio de información como un elemento fundamental en la construcción de un entorno de seguridad en el comercio internacional. Así, la revisión realizada en el año 2018 “aumenta los objetivos del Marco SAFE con respecto al fortalecimiento de la cooperación entre las administraciones aduaneras, por ejemplo, mediante el intercambio de información, el reconocimiento mutuo de los controles, el reconocimiento mutuo de los OEA y la asistencia administrativa mutua. Además, requiere mayor cooperación con las autoridades públicas encargadas de determinadas mercancías por las autoridades reguladoras (por ejemplo, armas, materiales peligrosos) y de los pasajeros, además de los organismos responsables de los envíos postales” (OMA, 2018)

La última actualización efectuada data del año 2021.

Encontramos en su introducción un primer indicio de cómo han influido los atentados terroristas del año 2001 en la confección de este marco normativo: “El sistema de comercio mundial es vulnerable a los actos terroristas que podrían dañar gravemente la economía mundial y el bienestar social de las naciones. Como organizaciones públicas que controlan y administran el movimiento internacional de mercancías, las administraciones aduaneras se encuentran en una posición única para brindar mayor seguridad a la cadena logística mundial y contribuir al desarrollo socioeconómico mediante la recaudación de ingresos y la facilitación del comercio.” Asimismo, “este Marco SAFE proporciona una plataforma consolidada que mejorará el comercio mundial, promoverá la seguridad contra el terrorismo y otras formas de delincuencia transnacional y aumentará la contribución de la Aduana y los socios comerciales al bienestar económico y social de las naciones (OMA, 2005)

El Marco SAFE establece principios y normas y los presenta para su adopción como un planteamiento mínimo de lo que deberían hacer los miembros de la OMA.

Los objetivos del Marco SAFE son:

- Establecer normas que proporcionen seguridad y faciliten la cadena logística a nivel mundial para promover la certeza y la previsibilidad.
- Permitir la gestión integrada y armonizada de la cadena logística para todos los modos de transporte.
- Mejorar la misión, las funciones y las capacidades de la Aduana para atender a los desafíos y oportunidades del siglo XXI.

⁶ Podrá consultar el listado de países participantes en:
<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/wco-table-intention-to-implement-the-fos.pdf?la=en>

- Fortalecer la cooperación entre las administraciones aduaneras para mejorar su capacidad de detectar envíos de alto riesgo.
- Fortalecer la cooperación entre las administraciones aduaneras, por ejemplo, mediante el intercambio de información, el reconocimiento mutuo de los controles, el reconocimiento mutuo de los OEA y la asistencia administrativa mutua.
- Fortalecer la cooperación entre las administraciones aduaneras y otras autoridades públicas involucradas en el comercio internacional y en la seguridad, por ejemplo mediante la ventanilla única.
- Fortalecer la cooperación entre Aduanas y empresas.
- Promover el movimiento fluido de mercancías mediante el uso de cadenas logísticas seguras de comercio internacional.

Para llevar adelante dichos objetivos se basa en tres pilares:

- Acuerdos de la red Aduana-Aduana
- Asociaciones Aduana-Empresa (en la figura del OEA)
- Cooperación de la Aduana con otras autoridades públicas

Dado que el objetivo de nuestra investigación es analizar los procesos de intercambio de información aduanera, nos concentraremos en el primer pilar (Acuerdos de la red Aduana-Aduana). No obstante, cabe señalar que los tres pilares constituyen un todo cuyo propósito final es promover la seguridad y la facilitación del comercio internacional.

2.1.3.1 Pilar Aduana-Aduana – Normas que deben prevalecer en los Acuerdos entre administraciones Aduaneras

Una de las principales ideas del Marco SAFE es establecer y mejorar los acuerdos de la red Aduanas-Aduanas mediante la Asistencia Mutua Recíproca⁷, con el objetivo de promover el movimiento fluido de mercancías mediante cadenas logísticas seguras de comercio internacional. Estos acuerdos promueven el intercambio de información oportuna y precisa, lo cual coloca a las administraciones aduaneras en la posición de gestionar el riesgo de manera más efectiva. “Esto no solo mejorará la capacidad de la Aduana de detectar envíos de alto riesgo, sino que también

⁷ “Sería conveniente que la Aduana recibiera la información mencionada en una etapa anterior y tener acceso a otra información complementaria que no estuviera en su propio territorio. A estos efectos, la Aduana intentará obtener de otras administraciones aduaneras, información sobre mercancías con destino a su territorio aduanero, con anterioridad a su llegada al mismo, y solicitará asimismo, otro tipo de asistencia a fin de asegurarse la correcta aplicación de las leyes aduaneras (incluyendo la recaudación de derechos aduaneros) y para evitar, investigar y combatir infracciones aduaneras. Este procedimiento recibe el nombre de “asistencia administrativa mutua” (Convenio de Kyoto Anexo General Capítulo 6)

permitirá a las administraciones aduaneras mejorar sus controles a lo largo de la cadena logística del comercio internacional y lograr una asignación mejor y más eficiente de los recursos aduaneros. Los acuerdos de la red Aduanas-Aduanas fortalecerán la cooperación entre las administraciones aduaneras y permitirán a estas llevar a cabo controles previos en la cadena logística, por ejemplo, cuando la administración de un país importador solicite a la administración del país exportador que realice un examen en su nombre”. (OMA, 2018)

Las administraciones aduaneras pueden también implementar un reconocimiento mutuo de los controles efectuados por la otra administración parte. Ello implica una importante reducción de los tiempos en la cadena de distribución.

La relación Aduana-Aduana ofrece la posibilidad de establecer un mecanismo de control anterior a la llegada de la mercadería a la zona primaria. De esta forma las administraciones aduaneras se ayudan entre sí utilizando herramientas informatizadas de selección de mercadería que permiten identificar los envíos de alto riesgo desde el punto de partida u origen y compartiendo dicha información con la otra Aduana parte de la operación.

“El principio central de este pilar es el uso de información electrónica anticipada para identificar la carga y los medios de transporte de alto riesgo. Usando herramientas de selección automatizadas, las administraciones aduaneras identifican cuanto antes los envíos de alto riesgo en la cadena logística, en el puerto o antes del puerto de salida. Se debe prever el intercambio automatizado de información. Por lo tanto, los sistemas deben basarse en mensajes armonizados y ser interoperables. Para ser eficaz y garantizar que el procedimiento no ralentice el movimiento de mercancías, las administraciones aduaneras deben utilizar tecnologías modernas para inspeccionar los envíos de alto riesgo. Esta tecnología incluye, pero no de forma limitativa, aparatos de rayos X y gamma de gran escala y dispositivos de detección por radiación. El mantenimiento de la integridad de la carga y del contenedor al facilitar el uso de la tecnología moderna también es un componente vital de este pilar” (OMA, 2018)

Este pilar está compuesto por once normas o principios. Las administraciones aduaneras deben:

1. llevar una gestión integrada de la cadena logística.
2. estar facultadas para inspeccionar la carga de la mercadería en situaciones de entrada, salida, tránsito (incluso a bordo) y transbordo.
3. contar con tecnología moderna de equipos de inspección, especialmente del tipo no intrusivo.
4. crear un sistema de gestión de riesgo para identificar y automatizar la carga y los medios de transporte de alto riesgo.

5. utilizar métodos sofisticados para identificar y seleccionar objetivos relativos a la carga de alto riesgo, incluida la transmisión anticipada de información por vía electrónica respecto a envíos comerciales hacia un país o que lleguen a un país, antes de la salida o de la llegada, la inteligencia estratégica, los datos comerciales informatizados, el análisis de anomalías y la seguridad relativa de la cadena logística del operador.
6. exigir que la información se proporcione anticipadamente por vía electrónica, de manera oportuna, para permitir la evaluación adecuada del riesgo.
7. prever programas conjuntos de selección de objetivos y de control mediante análisis analíticos, el uso de un conjunto normalizado de criterios de selección de objetivos y de mecanismos compatibles para la comunicación y el intercambio de información; estos elementos contribuirán al desarrollo futuro de un sistema de reconocimiento mutuo de controles.
8. elaborar informes estadísticos que contengan medidas de desempeño.
9. cooperar con otras autoridades competentes para llevar a cabo evaluaciones de seguridad sobre el movimiento de mercancías en la cadena logística internacional y comprometerse a responder rápidamente a las deficiencias detectadas.
10. aplicar programas dirigidos a evitar que el personal incumpla las reglas de ética, identificar infracciones y castigarlas en la medida de lo posible.
11. proceder a la inspección en el punto de salida de la carga y de los medios de transporte de alto riesgo, para garantizar su seguridad, a instancia razonable del país importador

Las medidas pueden ser adoptadas de manera completa o gradual por parte de las administraciones aduaneras, siempre teniendo en consideración sus particularidades y el grado de desarrollo y especialización de las mismas.

Las normas que componen el pilar aduana-aduana se encuentran estrechamente vinculadas con el intercambio de información, destacándolo como una herramienta fundamental para generar un entorno de seguridad en el comercio internacional. El mismo puede hacerse de manera anticipada (EX ANTE), al momento de la carga o bien cuando la mercadería ya haya arribado al destino (EX POST).

Para que este intercambio cumpla con el principio de confidencialidad de los datos, es imprescindible que esté acompañado de una tecnología de la información desarrollada y que el conjunto de datos que se intercambia se encuentre reglado para que realmente sea efectivo en sus propósitos. Si el objetivo es desarrollar una estrategia efectiva de seguridad de las comunicaciones, la Aduana debe realizar previamente una evaluación de riesgo.

Las Normas 7.1, 6.9, 3.21 y 3.18 del Anexo General del Convenio de Kyoto Revisado exigen que la Aduana aplique las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a las operaciones aduaneras, en particular el uso de tecnologías de comercio electrónico. A tal efecto, la OMA ha desarrollado directrices detalladas para la aplicación de la tecnología de la información en materia aduanera. Las Directrices revisadas del Convenio de Kyoto explican cómo una estrategia integral de seguridad de TIC puede garantizar la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información, así como la de los sistemas de TIC y los datos que administran, evitando, por ejemplo, cualquier denegación de origen o de recepción.

En cuanto al intercambio electrónico de datos entre las administraciones aduaneras, recomiendan diferentes formas de realizarlas, como los correos electrónicos y el fax. Con respecto a la utilización de las redes de internet abiertas, se recomienda previamente que se lleve a cabo una estrategia de seguridad que proteja de forma íntegra la información de malos intencionados, siendo la seguridad y confiabilidad de las TIC parte fundamental de la estrategia de una correcta cadena de logística a emplear. Siguiendo las directivas del Convenio de Kyoto sobre TIC, la manera de aplicar la seguridad de las mismas es a través de firmas digitales, infraestructura de claves públicas, presentación de certificados digitales, realizar cadenas de controles aduaneros incluyendo que los agentes comerciales puedan presentar sus declaraciones por adelantado ante su Administración de Aduana.

Otra herramienta tecnológica fundamental son los medios de control de carga no intrusivos, tales como los scanner de última generación que analizan los contenedores sin necesidad de abrirlos. Estos controles, junto a una apropiada gestión de riesgos, hacen que las administraciones aduaneras cuenten con información precisa ya sea para enviar a la otra administración parte de la operación, como para solicitarle a la misma mayores datos.

Adicionalmente, el marco SAFE determina instrucciones específicas sobre cómo los integrantes de la cadena logística internacional deben realizar la presentación de datos. Destacamos aquí las más importantes a los fines de esta investigación:

Calidad de los datos:

La calidad de los datos sigue siendo un desafío, tanto para las administraciones aduaneras como para el sector privado. La mejora de la calidad de los datos en el contexto de SAFE respalda el concepto de equilibrio en la seguridad de la cadena logística y apoya la facilitación del comercio. La automatización es una de las claves fundamentales para mejorar la calidad de los datos y su aplicación debe ser un objetivo prioritario de todas las partes interesadas.

Intercambio de información para envíos de alto riesgo:

Como parte de la cadena de control de aduanas integrada, las administraciones aduaneras a lo largo de la cadena logística deben considerar el intercambio de datos de Aduanas a Aduanas, en particular en cuanto a envíos de alto riesgo, para apoyar la evaluación de riesgo y facilitar el levante de la mercadería. Dicho sistema de mensajería electrónica podría incluir el intercambio de notificaciones sobre la transacción a efectos de exportación, incluidos los resultados del control, así como la correspondiente notificación de llegada. La legislación de cada Estado debe contener disposiciones que permitan a la Aduana transmitir la información que recopilan para sus propios fines a otras administraciones aduaneras.

La OMA ha creado un modelo de datos que las administraciones aduaneras deben utilizar con el fin de garantizar que sus respectivos sistemas de tecnología de la información sean interoperables.

En cuanto a las normas de seguridad y confidencialidad de la información sujeta al intercambio, establece que la legislación nacional de cada Estado parte debe contener disposiciones que especifiquen que cualquier dato recogido o transmitido por las administraciones aduaneras debe ser tratado de manera confidencial y segura y estar suficientemente protegido.

Del mismo modo, la protección de datos y la confidencialidad están contempladas por las herramientas actuales de la OMA, como el Convenio de Johannesburgo y el Modelo de acuerdo bilateral.

En este punto es importante hacer mención al Convenio de Johannesburgo. El mismo brinda un marco legal que permite a las administraciones aduaneras intercambiar informaciones como datos e informaciones personales sobre los envíos antes de su llegada al lugar de destino a fin de brindar seguridad a la cadena de suministro comercial internacional. Fue celebrado en el año 2003, sin embargo, aún no ha entrado en vigor dado que ha sido ratificado solo por 3 Estados⁸.

Forma parte también del Marco SAFE un proyecto de capacitación para que las administraciones aduaneras puedan modernizarse y de esta manera incorporen las normas descritas. “La OMA, a través de sus Programas Columbus y Mercator y una serie de herramientas del Marco SAFE, brinda asistencia técnica y apoyo para la capacitación de los miembros y partes interesadas en facilitar la implementación de las normas establecidas en el Marco SAFE, así como el OEA y otros programas relacionados.” (Aduana News, 2018)

⁸ Podrá consultar los Estados signatarios en <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/conventions-and-agreements/conventions/eg0014e1.pdf?la=es-ES>

3 .La OMC - Una historia vinculada a la facilitación del comercio exterior

Desde sus inicios en el año 1995, como continuadora del GATT, La Organización Mundial del Comercio (OMC) tiene como uno de sus principales objetivos reducir los obstáculos al comercio internacional.

El desarrollo del comercio, la aparición de nuevos mercados y la creciente globalización trajeron aparejados un aumento en el volumen de mercancías que se comercian año tras año. A mediados de los años noventa empieza a ocupar un lugar en la agenda de la OMC la consideración de las demoras burocráticas y los trámites engorrosos en la entrada y salida de la mercadería de un territorio aduanero, como un obstáculo importante al comercio internacional ya que representan un costo adicional para los comerciantes que en él participan. Muchas veces las trabas burocráticas y las consecuentes demoras a la hora de ingresar un producto a otro mercado pueden ser barreras mucho más significativas que un arancel.

Es entonces cuando cobra importancia el tema de la facilitación del comercio. “En forma sintética, facilitar el comercio consiste en hacer más eficientes las transacciones comerciales a través de la racionalización de los trámites, la documentación y las corrientes de información” (SAAVEDRA y FOSATTI, 2006).

Luego de varios años de debates y propuestas, en julio de 2004 los Miembros de la OMC acordaron formalmente iniciar negociaciones sobre la facilitación del comercio, las cuales concluyeron en la Conferencia Ministerial de Bali celebrada en diciembre de 2013.

La OMA define el concepto de facilitación del comercio de esta manera: “La simplificación y armonización de los procedimientos de comercio internacional, incluidas las actividades, prácticas y formalidades involucradas en la recopilación, presentación, comunicación y procesamiento de datos necesarios para la circulación de bienes en el comercio internacional”(OMA, curso Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC).

En el marco de nuestra investigación, es importante destacar que dentro de las negociaciones, además de tratarse los temas referentes a la agilización en el despacho de mercaderías y la asistencia técnica para los países menos desarrollados, se propone sumar “disposiciones para la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras o cualesquiera otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros” (OMC, Facilitación del Comercio).

3.1 El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) es el resultado de cerca de diez años de negociaciones de la OMC.

Podemos encontrar sus bases en dos Acuerdos previos fundamentales: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 y el Convenio de Kyoto Revisado (CKR) de 1999.

En el AFC, los miembros de la OMC se proponen “aclarar y mejorar” los principios de facilitación del comercio presentes en 3 artículos del GATT: el Artículo V sobre libre circulación, el VII sobre limitaciones a los derechos y cargas y simplificación de formalidades y el X sobre publicación y administración de las regulaciones comerciales.

Los Miembros participantes de la Conferencia de Bali acordaron reducir los trámites burocráticos, promover la modernización de la Aduana, ofrecer procedimientos simplificados, armonizados y fluidos que permitan desplazar las mercancías por la cadena de suministro con mayor facilidad, rapidez y menos gastos y finalmente, lograr mejorar la recaudación de ingresos y la protección de la sociedad.

El AFC está compuesto por tres secciones. La primera contiene las medidas técnicas a implementarse distribuidas en 12 artículos. En la segunda sección hace referencia al trato especial y diferenciado que se otorgará a los países en desarrollo y a los países menos adelantados miembros del Acuerdo. Por último, la tercera sección establece los lineamientos institucionales (como la creación de un Comité de Facilitación del Comercio) y las disposiciones finales.

Las disposiciones técnicas de la Sección 1 se basan en los estándares internacionales establecidos en el CKR. Los temas que abordan tienen como objetivo agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Asimismo, en ella se establecen medidas para una cooperación efectiva entre autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros.

Todas las disposiciones del AFC son vinculantes para todos sus miembros, no obstante contempla las dificultades que pudieran enfrentar los países menos desarrollados para su implementación y les concede tiempos especiales para su puesta en marcha, así como también asistencia técnica y económica.

Al redactarse algunas medidas en términos de “mejores esfuerzos, máximo empeño”, el AFC otorga a los miembros cierta flexibilidad en los tiempos de aplicación. Más que obligar o prohibir, las disposiciones han sido redactadas en términos más laxos del tipo “Los miembros... podrían” o “se les anima” o “dentro de lo posible”.

En este sentido, los miembros de los países más desarrollados deberán aplicar las disposiciones del AFC de inmediato, pero los países menos desarrollados pueden pedir ayuda y elaborar una hoja de ruta nacional para aplicar el AFC mientras lo hayan suscrito completamente. La OMA es uno de los principales organismos predispuesto a brindar asistencia para la implementación del AFC a través de su programa MERCATOR⁹.

Las medidas del AFC fomentan la prosperidad reduciendo los costes administrativos y de las transacciones. Pretende que los países en vías de desarrollo ahorren miles de millones de dólares al año y acelerar su integración en la cadena de valor global. Los países desarrollados también ganarán gracias a una disminución de los gastos comerciales y los flujos del comercio más sencillos para los operadores.

Con el objetivo de analizar la importancia brindada al intercambio de información entre administraciones aduaneras en el marco del objetivo final de facilitación del comercio, nos detendremos a analizar en profundidad el artículo 12 “Cooperación Aduanera”, especialmente su inciso 2 “Intercambio de Información”.

3.1.1 El Art. 12.2 “Intercambio de Información” - Antecedentes:

Los antecedentes de esta medida se remontan a las negociaciones de los miembros de la OMC a finales de la década del 90, sobre las dificultades a las que se enfrentaban los países en desarrollo para aplicar el Acuerdo sobre Valoración de la OMC¹⁰ y, en concreto, para prevenir efectivamente el fraude en la valoración de las mercaderías. Por ese motivo, los miembros propusieron establecer una “solución multilateral que permita a las administraciones aduaneras de los países importadores solicitar y acceder, en un plazo determinado, a la información relativa a los valores de exportación recogidos en la declaración de exportación presentada a las administraciones aduaneras de los países exportadores en caso de duda” (OMC, 1999).

Adicionalmente, en la Conferencia Ministerial de la OMC del 2001, se aprobó una resolución que permitió la cooperación entre los miembros de la OMC en materia de intercambio de información.

En ella se reconoce la importancia de reforzar la cooperación entre las administraciones aduaneras de los miembros para evitar el fraude aduanero. A este respecto, se acuerda que cuando la administración de aduanas de un Miembro importador tenga dudas razonables sobre la veracidad o exactitud del valor declarado, podrá preguntar a la administración de aduanas de un Miembro

⁹ Programa de 4 fases que se retroalimentan: evaluación, planificación, aplicación y supervisión, cuyo objetivo es elaborar planes de acción estratégicos y secuenciales para la efectiva implementación de todas las medidas técnicas del AFC.

¹⁰ Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros Y Comercio. OMC, 1994.

exportador sobre el valor de los bienes en cuestión. En estos casos el Miembro exportador cooperará y ayudará, con arreglo a sus procedimientos y legislación nacionales, incluida la facilitación de información sobre el valor de exportación de los bienes en cuestión.

Adicionalmente, se solicitó al Comité Técnico de Valoración en Aduana que buscará medios prácticos, incluido el intercambio de información sobre los valores de exportación, para resolver las dudas legítimas sobre la exactitud de los valores declarados (OMC, 2001 inc. 8.3).

Tras esta resolución, se mantuvieron negociaciones en el Comité de Valoración de la OMC sobre cómo “operacionalizar” este intercambio de información. Sin embargo, no se llegó a ningún acuerdo. No obstante, se inició un proyecto paralelo en las negociaciones del acuerdo de facilitación del comercio y el artículo 12.2 del AFC fue el resultado.

En las negociaciones sobre intercambio información, los Miembros de la OMC manifestaron varias preocupaciones tales como (OMA, 2021):

Garantizar la protección de información comercial confidencial y datos confidenciales;

Estipular limitaciones legales nacionales a la revelación de información recogida por la administración nacional de aduanas a autoridades de otro país para ser utilizada en procesos penales o judiciales;

Cargas y costes administrativos en los que pueden incurrir los países a los que se dirige la solicitud;

La pertinencia de la información solicitada para la comprobación del valor de aduanas y;

La disponibilidad y fiabilidad de los datos de exportación.

El objetivo de lo que luego conoceríamos como el artículo 12 del AFC, consistía en equilibrar estas preocupaciones con la necesidad legítima de los países solicitantes de acceder a información para verificar datos.

3.1.2 Información/Documentación sujeta al intercambio:

El objetivo del intercambio de información consiste en permitir al país solicitante verificar una declaración de importación o exportación en aquellos casos en que haya dudas razonables sobre su veracidad o exactitud, comparando los documentos presentados a aduanas en el país de importación con los presentados a aduanas en el país de exportación con respecto a los mismos bienes.

En el marco del AFC la información y documentación que se puede solicitar a otro país está limitada a información específica, prevista en la declaración de importación o exportación (por ejemplo: descripción de los bienes, clasificación, especificación, valor, cantidad, país de origen, etc) o una copia de la propia declaración de importación o exportación.

También puede solicitarse información específica presente en documentos tales como la factura comercial, lista de embalaje, certificados de origen, conocimiento de embarque, o bien, copia del propio documento.

La obligación del país al que se le ha realizado la solicitud sólo afecta a estos documentos (que han sido presentados por el exportador o importador según proceda). En consecuencia dicho país no está obligado a solicitar otros documentos, hacer preguntas para obtener información, traducir la información, comprobar la exactitud de información, o solicitar la presentación de documentos en papel cuando ya se han presentado en formato electrónico.

3.1.3 Beneficios y contras del AFC en lo que respecta al Intercambio de Información:

En este punto puede surgir la duda de por qué se necesita una solución de la OMC para estos fines, habida cuenta de que las administraciones aduaneras pueden llegar a los mismos resultados por medio de acuerdos de asistencia administrativa mutua o similares.

La respuesta a esa duda es la necesidad de una solución que tenga carácter vinculante. En el próximo capítulo abordaremos los acuerdos para el intercambio de información bilaterales. No obstante, adelantamos aquí que no siempre es fácil participar de acuerdos bilaterales y los mismos a veces están limitados en su naturaleza. Tampoco es posible tener acuerdos bilaterales con todos los países habida cuenta de las limitaciones logísticas o por la reticencia de cualquiera de las partes a participar de un acuerdo de esta índole. Adicionalmente, el enfoque bilateral entraña limitaciones inherentes por la capacidad de negociación limitada de algunos miembros.

Por todas esas razones, el Acuerdo de Facilitación del Comercio supone una oportunidad al ofrecer un “espaldarazo” multilateral a la cooperación aduanera que complemente los mecanismos de cooperación bilaterales existentes.

Por el contrario, observamos en este Acuerdo una carencia muy importante: limita el intercambio de información a cuestiones vinculadas a la valoración en aduanas, dejando de lado otros tópicos fundamentales para la lucha contra los ilícitos aduaneros tales como narcotráfico, fraude marcario, seguridad ambiental, contrabando y prohibiciones no económicas, entre otras.

El Acuerdo de Facilitación del Comercio entró en vigor el 22 de febrero de 2017. Argentina presentó su nota de ratificación el 22 de enero de 2018. Al momento ha sido ratificado por 153 países. Asimismo, 106 países han implementado el Art. 12, declarando el punto de contacto oficial para el intercambio de información¹¹.

Finalmente, cabe destacar que también otros organismos internacionales han hecho importantes aportes para promover la seguridad en el comercio internacional. Ejemplo de ello son:

¹¹ El listado puede consultarse en <https://tfadatabase.org/information-for-traders/contact-points-for-customs-cooperation>

Naciones Unidas:

- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) 2000.
- Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias psicotrópicas (la Convención de Viena), 1988.

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), 1975.

4. Conclusiones del presente capítulo

A lo largo del presente capítulo hemos analizado los principales instrumentos generados por los organismos internacionales que más han impulsado la facilitación del comercio y la seguridad de la cadena de suministro internacional: la OMA y la OMC.

Si bien el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio aporta un entorno multilateral para el intercambio de información, con su consecuente implicancia en el grado de compromiso que los países asumen al suscribir el Acuerdo, posee un límite cualitativo en cuanto a la temática pasible de intercambio de información.

Por su parte, los instrumentos y herramientas de la OMA brindan apoyo para el intercambio integral de información entre aduanas, y van mucho más allá del artículo 12 del ATF de la OMC. No se limitan a el intercambio de información con el fin de verificar una declaración, sino que abarcan una amplia gama de cuestiones, incluido el contrabando de productos básicos, el comercio ilícito, el tráfico de drogas, los derechos de propiedad intelectual, desechos peligrosos, etc.

El programa de la Red Global de Aduanas, incluida su caja de herramientas legales, podría ser útil para proporcionar plantillas legales estándar para un enfoque sistemático del intercambio de información entre países miembro de la OMA, incluidas las disposiciones sobre privacidad, confidencialidad y uso aceptable de la información intercambiada.

Luego de analizar los acuerdos podemos concluir que los temas sensibles y para los cuales se encuentra pendiente una solución definitiva versan sobre el alcance de los mismos en cuanto a los temas pasibles de intercambio de información, así como también la responsabilidad en cuanto al uso de la información y a la confidencialidad de los datos intercambiados. Asimismo, la multiplicidad de instrumentos hace que algunos de ellos sean desconocidos por los países que desean desarrollar la asistencia administrativa mutua lo cual, sumado a la no estandarización de los mismos, genera costos y complejidad al intercambio de información aduanera a nivel internacional. Otro aspecto

fundamental es la importancia de contar con legislación nacional que acompañe el espíritu de los Acuerdos Internacionales.

En el próximo capítulo analizaremos cómo ha implementado Argentina los acuerdos internacionales vigentes y sus alcances en la legislación nacional.

Capítulo II: Los acuerdos internacionales referidos al intercambio de información aduanera vigentes en Argentina

1. Introducción

Luego de haber analizado los instrumentos emanados de los principales Organismos Internacionales, consideramos pertinente abocarnos a los acuerdos vigentes en Argentina, con el objetivo de analizar cómo aquellas recomendaciones y convenciones de carácter internacional se aplican en el ámbito interno.

En el presente Capítulo realizaremos un recorrido por los acuerdos vinculados a la cooperación y asistencia mutua en cuestiones aduaneras vigentes en Argentina. En primer lugar, analizaremos los acuerdos bilaterales y, posteriormente, los multilaterales y regionales.

Es preciso destacar que, luego de analizar los considerandos, podemos afirmar que el espíritu que alienta la firma de estos acuerdos es la cooperación entre Estados, con el objetivo final de promover la correcta aplicación de la legislación aduanera a la vez que se facilita el comercio.

Así lo expresa, a modo de ejemplo, el Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China sobre Cooperación y Asistencia Administrativa Mutua en Cuestiones Aduaneras, firmado el 24 de febrero de 2014 y puesto en vigor el 28 de agosto del mismo año:

Con el deseo de promover y facilitar el movimiento de mercaderías y pasajeros, a la vez que se mantiene el orden del comercio y se minimizan las fricciones comerciales entre ambos países por medio de la cooperación entre las Administraciones de Aduanas.

Por su parte, el Acuerdo entre la República Argentina y la República Checa sobre Asistencia Mutua en Materia Aduanera, firmado el 6 de marzo de 2019 y en vigor desde el 9 de mayo de 2021, lo manifiesta de la siguiente manera:

Considerando la creciente preocupación mundial por la seguridad y la facilitación de la cadena logística internacional y considerando la resolución del consejo de cooperación aduanera de junio de 2002 que aborda este tema, reconociendo la importancia de alcanzar un equilibrio entre el cumplimiento y la facilitación para asegurar la libre circulación del comercio legítimo y reforzar la capacidad de los gobiernos de defender la sociedad y sus ingresos; convencidos de que el comercio internacional se verá facilitado por la adopción por parte de las administraciones aduaneras, de técnicas modernas de control, tales como la gestión de riesgo y reconociendo que el intercambio internacional de información es un componente esencial de la gestión de riesgo eficaz y que tal intercambio de información debería basarse en disposiciones legales claras.

En relación a los acuerdos bilaterales, describiremos el mecanismo que debe llevarse a cabo para su entrada en vigor así como también, las cláusulas que tienen en común, deteniéndonos especialmente en aquellas relacionadas con el modo de resolver las diferencias y posibles incumplimientos.

Luego abordaremos los acuerdos multilaterales y regionales: el Acuerdo de Facilitación del Comercio, COMALEP y el mecanismo dentro del MERCOSUR.

Finalmente, describiremos otras herramientas utilizadas para el intercambio de información: la red RILO, el sistema INDIRA y el programa Aduanas en Red de la OMA.

2. Acuerdos Bilaterales

Los Acuerdos bilaterales vigentes en Argentina al 1 de noviembre de 2021 son 33¹². En el siguiente cuadro presentamos el listado de países con los cuales Argentina tiene acuerdos bilaterales vigentes sobre asistencia mutua y cooperación en materia aduanera. Está ordenado de manera ascendente según fecha de entrada en vigor. Asimismo, se incluye la fecha de firma y cuál fue el organismo firmante:

País	Fecha de firma	Fecha entrada en vigor	Organismo firmante
ESPAÑA	30/11/78	30/12/80	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
ESTADOS UNIDOS	04/12/90	26/08/97	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
RUSIA	14/11/97	16/09/99	AFIP
HUNGRÍA	08/04/97	08/02/01	Embajador
PERÚ	07/10/04	07/10/04	AFIP
BRASIL	21/04/05	22/04/05	AFIP
FRANCIA	31/01/01	01/02/08	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
LIBIA	22/11/08	23/11/08	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
REP. DE COREA	26/11/10	26/11/10	AFIP
AZERBAIYÁN	22/02/11	15/07/11	AFIP
INDIA	26/04/11	01/08/11	AFIP
ITALIA	21/03/07	01/04/12	AFIP
VIETNAM	27/11/12	27/11/12	AFIP
ARMENIA	23/10/12	01/06/13	AFIP

¹² Podrá consultar los acuerdos vigentes en: <https://tratados.cancilleria.gob.ar/busqueda.php>

HONG KONG	27/06/13	27/06/13	AFIP
MARRUECOS	26/06/13	27/06/13	AFIP
PAÍSES BAJOS	25/09/12	01/10/13	AFIP
SUDÁFRICA	02/08/13	01/12/13	AFIP
VENEZUELA	18/02/14	18/02/14	AFIP
TAILANDIA	10/03/14	10/04/14	AFIP
CHINA	24/02/14	28/08/14	AFIP
MÉXICO	07/04/14	19/07/15	AFIP
GEORGIA	23/06/15	07/09/15	AFIP
UCRANIA	24/04/12	16/04/16	AFIP
NIGERIA	15/04/13	01/05/16	AFIP
EMIRATOS ARABES	27/06/13	13/12/16	AFIP
ARGELIA	03/12/15	01/01/17	AFIP
FINLANDIA	04/12/15	11/04/17	AFIP
CANADÁ	15/05/17	29/03/18	AFIP
ALEMANIA	22/11/18	18/02/19	AFIP
ISRAEL	12/09/17	16/10/19	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
TURQUÍA	30/01/17	25/06/20	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
REPÚBLICA CHECA	06/03/19	09/05/21	AFIP

Cabe destacar que sólo cuatro Acuerdos se firmaron antes de los atentados terroristas del 2001, aún cuando la Recomendación de la OMA sobre la firma de tratados bilaterales en materia de cooperación aduanera y asistencia mutua data del año 1953 (dicha Recomendación fue incorporada a la legislación argentina en el año 1971, Ley 19.044).

2.1 Los tratados en el derecho internacional público y en el orden jurídico argentino

Según el artículo 2.1a) de la Convención de Viena sobre el derecho de Tratados del año 1969 (ratificada por Argentina mediante Ley 19.865), “se entiende por tratado a un acuerdo internacional

celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos y cualquiera sea su denominación particular.”

En lo que se refiere a los actos de celebración de un tratado, la Convención de Viena trata de la adopción del texto, autenticación del mismo y manifestación del consentimiento en obligarse por el tratado. De más está decir que previo a todo aquello está la negociación del tratado.

Cuando hablamos sobre la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, es menester hacer mención a la ratificación.

Según Pastor Ridruejo, con la aparición de constitucionalismo, la ratificación de los tratados tiene como finalidad la de realizar el control parlamentario de las relaciones exteriores, y “significa el acto de autorización del parlamento al poder ejecutivo para que éste pueda expresar en el ámbito internacional su manifestación en obligar al Estado por un tratado.” (PASTOR RIDRUEJO, 2002, p.97)

No obstante, la ratificación no es la única manera en que un estado se obliga mediante un tratado. También pueden serlo la adhesión, aprobación, etc. Según la Convención de Viena, son los Estados negociadores los que determinan y escogen libremente cuál va a ser el modo concreto de expresión de obligarse por un tratado.

Un aspecto importante para nuestro estudio es conocer cuales son los órganos estatales competentes para realizar los tratados.

Siguiendo los lineamientos de la Convención de Viena, vemos que la competencia a los órganos puede ser otorgada por el Derecho Internacional o por el Derecho interno de cada Estado, en virtud de una representación expresa o implícita. Los órganos que tienen competencias concedidas por el Derecho Internacional son los jefes de Estado, jefes de Gobierno y ministros de Asuntos Exteriores, que pueden realizar todos los actos relativos a la celebración de un tratado.

Fuera de ellos, según el párrafo 1 del Art. 7, cualquier otra persona, y para cualquier acto de celebración de un tratado, debe presentar los plenos poderes adecuados (representación expresa), aunque sí resulta de la práctica de los Estados interesados o de otras circunstancias que aquellos tenían la intención de considerar a una persona como representante del Estado, no se necesitan plenos poderes (representación implícita).

Al considerar los Acuerdos de Intercambio de Información Aduanera, vemos que la mayoría fueron suscriptos por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Al respecto, la Recomendación de la OMA indica que la cooperación efectiva debe llevarse a cabo “entre administraciones aduaneras”. En relación a quién debe ser el signatario de los acuerdos, el Preámbulo refiere a dos Estados como "Partes Contratantes", que tienen la intención de celebrar un acuerdo bilateral sobre asistencia administrativa mutua: “Por razones constitucionales, este tipo de

acuerdo suele celebrarse entre estados y no entre administraciones de aduanas. Sin embargo, en el curso de las negociaciones, la redacción de este párrafo puede necesitar ser modificados para adaptarse a los respectivos requisitos constitucionales o internos de las Partes Contratantes interesadas.”(OMA,2004, p.25)

La AFIP es responsable de la recaudación y administración de impuestos nacionales en Argentina. Es una de las dependencias principales del gobierno nacional y es responsable directa ante el Ministerio de Economía. La gestión de AFIP está a cargo del Administrador Federal, quien se encuentra en el mismo nivel que un Secretario de Estado.

Dentro de las atribuciones y responsabilidades del Administrador Federal se encuentra: “Representar legalmente a la AFIP, personalmente o por delegación o mandato, en todos los actos y contratos que se requieran para el funcionamiento del servicio, pudiendo también actuar como querellante, de acuerdo a las disposiciones en vigor y suscribir los documentos públicos o privados que sean necesarios.”(Decreto 618/97, Art.6)

Asimismo, el Administrador Federal, en función de lo dispuesto en los incisos e) y f) del artículo 9º del mismo Decreto, se encuentra autorizado para solicitar y prestar colaboración en forma directa a Administraciones Tributarias extranjeras y Organismos Internacionales competentes en la materia, como asimismo a realizar investigaciones en el extranjero destinadas a reunir elementos de juicio para prevenir, detectar, investigar o reprimir ilícitos tributarios, aduaneros y contrabando .

Adicionalmente, el Administrador Federal es autoridad competente respecto de Acuerdos Interinstitucionales de Intercambio Internacional de Información y, en representación del Gobierno Nacional, puede suscribir Convenios y/o Acuerdos intergubernamentales de intercambio internacional de información para combatir la evasión y/o elusión y garantizar una correcta determinación de los impuestos o derechos y/o cargas aduaneras. Asimismo se encuentra facultado para designar a un funcionario, servicio o dependencia de sus respectivas jurisdicciones como responsable encargado de entablar comunicaciones para el mejor diligenciamiento de los trámites conducentes al logro del objeto de los Acuerdos de Cooperación y Asistencia Mutua Internacionales.(SANSISENA, 2012)

Según lo expuesto, el Administrador Federal de AFIP actúa en representación del Poder Ejecutivo Nacional al momento de celebrar los acuerdos bajo análisis.

2.2 Incorporación de los instrumentos y procesos a la legislación nacional

Entrada en vigor:

La entrada en vigor de un acuerdo internacional se realizará “de la manera y en la fecha que en él se disponga o acuerden los Estados negociadores. (...) A falta de tal disposición o acuerdo, el tratado

entrará en vigor tan pronto como haya constancia de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado.”(PASTOR RIDRUEJO, 2002. p.112)

En la mayoría de los acuerdos bilaterales bajo análisis se expresa una voluntad común en la manera en que los mismos entrarán en vigor. A modo de ejemplos:

- Acuerdo entre la República Argentina y la República de Finlandia sobre Asistencia Mutua y Cooperación en Cuestiones Aduaneras:

“Las Partes se notificarán mediante notificación escrita a través de los canales diplomáticos cuando todos los requisitos legales nacionales necesarios para la entrada en vigor del presente Acuerdo hayan sido terminados. El Acuerdo entrará en vigor sesenta días luego de recibida la última notificación.”

- Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Azerbaiyán sobre cooperación y asistencia mutua en cuestiones aduaneras:

“El presente entrará en vigor el primer día del segundo mes contando desde la recepción de la última notificación por la que las partes se comuniquen vía los canales diplomáticos haber cumplido con los procedimientos internos necesarios para la entrada en vigor del presente Acuerdo”

- Acuerdo entre la República Argentina y el Reino de los Países Bajos sobre cooperación y asistencia mutua en cuestiones aduaneras:

“Este Acuerdo entrará en vigor el primer día del segundo mes después de que las Partes se hayan notificado mutuamente por escrito, a través de los canales diplomáticos, que se han cumplido los requisitos constitucionales o internos para la entrada en vigor”

No obstante, algunos de ellos prevén la entrada en vigor inmediatamente a partir de su firma, como por ejemplo los que se mencionan a continuación:

- Acuerdo de entre las Administraciones Tributarias de la República de Argentina y de la República del Perú para la cooperación técnica e intercambio de información tributaria y aduanera:

“El presente Acuerdo entrará en vigor desde el día siguiente al de la fecha de su firma”

- Acuerdo entre la Administración de Ingresos Públicos de la República Argentina y el Departamento de Aduanas de la Gran Yamahiria Arabe Libia Popular y Socialista sobre Cooperación y Asistencia Mutua en Cuestiones Aduaneras:

“El presente Acuerdo entrará en vigor desde el día siguiente al de la fecha de su firma”

Para poder analizar la forma en que se llevaron adelante los procesos internos necesarios en Argentina para la entrada en vigor de los Acuerdos bilaterales vinculados a la cooperación en materia aduanera, tenemos que considerar previamente la diferenciación entre tratados formales y tratados simplificados.

Los tratados formales fueron incorporados a la Constitución Nacional en la reforma de 1994. Se caracterizan por intervenir en el proceso de formación de la voluntad del Estado, dos poderes: El Poder Ejecutivo, habitualmente a través de su Cancillería, y el Poder Legislativo por intermedio de ambas Cámaras, de Diputados y Senadores. Para la Constitución Nacional, un tratado es un acuerdo internacional celebrado con la participación de dos poderes del Estado: el Ejecutivo y el Legislativo.

Por otra parte, la Constitución no menciona como tratados a los acuerdos simplificados, también denominados acuerdos ejecutivos (si bien son verdaderos tratados según el Derecho Internacional). Estos acuerdos se diferencian de los denominados “tratados”, en que en su creación, solo participa el Poder Ejecutivo. (DOBOVŠEK, 2012)

Los acuerdos simplificados “son una derivación de las competencias propias y exclusivas del Poder Ejecutivo, como el manejo de las relaciones exteriores (art. 99 inc. 11 de la Constitución Nacional) o sus facultades como jefe supremo de la Nación y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, que le permiten celebrar acuerdos internacionales sin intervención del Congreso (firma de armisticios, rendiciones incondicionales, etc, actos vinculados a un estado de guerra). (DOBOVŠEK, 2012)

Según el autor, existen ciertos requisitos para que un acuerdo simplificado celebrado por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) con exclusión del Congreso sea válido:

a.- **Acuerdos celebrados por la propia autoridad del PEN:** que los temas, objeto de los mismos, sean de índole administrativa, diplomática, de guerra, etc. y que formen parte del ejercicio de las competencias exclusivas del PEN.

Así todo lo relativo al manejo de las relaciones exteriores, a la administración general del país o acuerdos vinculados al Derecho de Guerra, como la firma de armisticios. Se entienden comprendidos los acuerdos para el reconocimiento de Estados, gobiernos, establecimiento de relaciones diplomáticas, creación de embajadas, consulados, etc.

b.- o que **los acuerdos se refieran a cuestiones implícitamente delegadas de otros tratados formales.** Así el caso de los denominados “tratados marco” en los que se delega al PEN las facultades de implementarlos en su aplicación. Se considera que la aprobación dada por el Congreso a un “tratado marco” implica anticipar su consentimiento para la firma por el PEN de acuerdos internacionales “suplementarios”.

Siguiendo esta diferenciación, vemos en el tratamiento de los acuerdos bilaterales vigentes en materia aduanera dos modalidades:

Tratados formales, con Intervención del Poder Legislativo:

En los Acuerdos con España (Ley 22057), Estados Unidos (Ley 24332), Hungría (Ley 25075) , Rusia (Ley 25138), Francia (Ley 26311) e Italia (Ley 26609), se dio intervención al Poder Legislativo el cual dictó leyes para su incorporación al ordenamiento jurídico interno.

Acuerdos simplificados, sin intervención del Poder Legislativo:

El resto de los Acuerdos fueron de carácter simplificado ya que el poder legislativo no participa de su celebración. Son “Acuerdos Interinstitucionales o administrativos diseñados exclusivamente para intercambiar información con el fin de fortalecer la administración, verificación y cumplimiento de las obligaciones tributarias y/o combatir la evasión y/o elusión de los impuestos internos y/o aduaneros”(SANSINENA, 2012).

Algunos de ellos fueron publicados en el Boletín oficial bajo la leyenda “Instrumentos bilaterales que no requirieron aprobación legislativa para su entrada en vigor” (véase a modo de ejemplo el Boletín Oficial del día 8 de junio de 2020)

En relación a los requisitos planteados por DOBOVŠEK, entendemos que estos acuerdos son de índole administrativa y que forman parte de las competencias exclusivas del PEN, en algunos casos, delegadas éstas en la figura del Administrador Nacional de Aduanas.

Con respecto al segundo requisito, nos preguntamos si el hecho de que Argentina haya aceptado y puesto en vigor mediante la Ley 24099, la Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera del 5 de diciembre de 1953 sobre "Asistencia Mutua Administrativa" (analizada en el Capítulo 1), constituye el acuerdo “marco” dentro del cual se delega al Poder Ejecutivo la facultad de celebrar estos Acuerdos.

2.3 Confidencialidad

Los instrumentos jurídicos regulatorios del intercambio de información contemplan una cláusula de confidencialidad a los efectos de garantizar una adecuada protección de la información que se recibe de la otra parte contratante.

A modo de ejemplo, citamos los siguientes instrumentos:

- Acuerdo entre la República Argentina y la República de Finlandia sobre Asistencia Mutua y Cooperación en Cuestiones Aduaneras:

“Toda información comunicada en cualquiera de sus formas conforme al presente Acuerdo será de naturaleza confidencial. Estará amparada por la obligación de confidencialidad

oficial y gozará de la protección acordada al mismo tipo de información y documentos en virtud de la legislación vigente en el territorio de la Parte a la que pertenece la autoridad aduanera que la recibió.”

- Acuerdo entre la República Argentina y el Estado de Israel sobre Asistencia Mutua en Cuestiones Aduaneras:

“Toda información u otras comunicaciones recibidas por las Autoridades Aduaneras, conforme al presente Acuerdo, serán confidenciales y estarán sujetas como mínimo a la misma confidencialidad y protección a la cual está sujeta esa misma clase de información conforme a las disposiciones legales y administrativas de la Parte requirente. La información u otras comunicaciones no serán comunicadas a ninguna persona ni entidad fuera de la Autoridad Aduanera que la recibió, salvo lo dispuesto en este Acuerdo.”

En cuanto al alcance de la confidencialidad en la legislación interna de nuestro país, el artículo 101 de la Ley N° 11.683 (Ley de procedimiento fiscal) establece el instituto del Secreto Fiscal, que constituye un imperativo legal a ser observado estrictamente.

En relación al intercambio de información con otras administraciones, el inciso d) del precitado artículo, establece el levantamiento del secreto fiscal para los casos de remisión de información al exterior en el marco de los Acuerdos de Cooperación Internacional celebrados entre la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y otras Administraciones Tributarias, a condición de que la respectiva Administración del exterior se comprometa a:

- a. Tratar a la información suministrada como secreta, en iguales condiciones que la información obtenida sobre la base de su legislación interna.
- b. Entregar la información suministrada solamente a personal o autoridades (incluso a tribunales y órganos administrativos) encargados de la gestión o recaudación de los tributos, de los procedimientos declarativos o ejecutivos relativos a los tributos o, de la resolución de los recursos con relación a los mismos.

La AFIP, a través de la Disposición N° 98/09 (AFIP), ha establecido pautas de gestión para el suministro de información. En ellos establece que, en relación al objeto o motivo del requerimiento, “queda exceptuada del secreto fiscal, la información remitida al exterior en cumplimiento de Convenios para Evitar la Doble Imposición Internacional, vigentes y ratificados por ley nacional, **o en los Acuerdos de Cooperación Internacional que, habiendo sido firmados por esta Administración Federal, contemplen el intercambio de información.** Ello, sin perjuicio de lo que en particular establezca cada uno de los Convenios o Acuerdos Internacionales” (destacado propio)

Asimismo, en relación al sujeto requirente:

“podrá suministrarse información alcanzada por el secreto fiscal, cuando el requerimiento sea cursado por alguno de los entes o sujetos que se señalan a continuación:

(...)

La autoridad competente de los convenios para evitar la doble imposición celebrados por la República Argentina, cuando actúe en el marco de un procedimiento de acuerdo mutuo regulado por el Título IV de la Ley de Procedimiento Tributario, como también **la autoridad competente de los Acuerdos de Cooperación Internacional que, habiendo sido firmados por esta Administración Federal, contemplen el intercambio de información”** (destacado propio)

2.4 Cláusulas comunes a todos los Acuerdos bilaterales

Cabe destacar que los Acuerdo bilaterales se encuentran enmarcados principalmente en los lineamientos sentados en el “Modelo de acuerdo bilateral sobre asistencia mutua para la adecuada aplicación de la ley de aduanas y para la prevención, investigación y represión de las infracciones aduaneras”, el cual hemos descrito en el punto 1.2.2 del primer capítulo.

Es por ello que en todos encontramos cláusulas comunes, que si bien pueden diferir en su redacción y contar con alguna especificidad, configuran la estructura del texto. Tales cláusulas tratan sobre:

- Definiciones de conceptos relevantes para la comprensión del texto;
- Alcance del Acuerdo;
- Solicitudes especiales de asistencia (vigilancia de personas, mercaderías y medios de transporte a pedido de la otra parte);
- Procedimiento para realizar las solicitudes de intercambio;
- Presencia de funcionarios aduaneros en el territorio de la otra parte;
- Uso, confidencialidad y protección de datos personales;
- Asistencia técnica;
- Excepciones de Asistencia;
- Gastos;
- Aplicación territorial del Acuerdo;
- Solución de controversias;
- Entrada en vigor y terminación;

Asimismo, las principales diferencias de contenido las encontramos en los siguientes temas: tipo de información que se puede intercambiar, la posibilidad de realizar intercambios espontáneos (sin que medie la solicitud del otro Estado parte) y las causas que pueden esgrimirse para rechazar una solicitud.

El tipo de información a intercambiar va desde la valoración, clasificación y origen de la mercadería bajo investigación hasta la observancia de medidas de prohibición y restricción, observancia de la tributación preferencial o las exenciones relacionadas con la importación, exportación, tránsito de mercaderías u otros regímenes Aduaneros; la observancia de las regulaciones relacionadas con las especies CITES; la prevención y represión de ilícitos aduaneros y del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y armas y el tráfico ilícito de bienes culturales.

En cuanto a la posibilidad de realizar intercambios de información de manera espontánea, o bien intercambios por “iniciativa propia”, muchos de los Acuerdos limitan la temática que puede abarcar este tipo de intercambio. Asimismo, en los casos de Tailandia y Turquía no está contemplada esta opción.

Las causas que pueden esgrimirse para rechazar una solicitud son: que la misma puede atentar contra la soberanía, la seguridad, el secreto comercial, involucrar la violación de un secreto comercial, industrial o profesional o bien, se rechaza para proteger los intereses esenciales del Estado requerido.

Estas causas otorgan un amplio margen para que los Estados rechacen una solicitud sin necesidad de esgrimir mayor fundamento, lo cual entendemos como un aspecto negativo inherente a los acuerdos bilaterales.

2.5 ¿Que ocurre en casos de incumplimiento?

Siguiendo a Pastor Ridruejo, en el derecho internacional público la celebración de tratados se rige por el principio de buena fe. Este principio hace que surjan obligaciones de comportamiento a cargo de los Estados negociadores.

La mayoría de los Acuerdos analizados determinan que en caso de discrepancias entre las partes las mismas deberán resolverse mediante el diálogo directo entre las administraciones aduaneras y en caso de no llegar a un acuerdo, a través de los canales diplomáticos.

El mayor inconveniente a este respecto se presenta ante la carencia de un plazo temporal para el cumplimiento de una solicitud. Únicamente se establecen plazos en dos acuerdos: con Perú (seis meses prorrogables por dos meses más) y con Venezuela (seis meses prorrogables por tres meses más).

La carencia de plazos preestablecidos hace que sea difícil determinar en qué momento el acuerdo es incumplido.

En relación a la obligatoriedad de cumplimiento ante el derecho internacional cabe destacar que los memorandos de entendimiento firmados con Tailandia y Hong Kong establecen que “Este Memorándum no tiene la intención de crear obligaciones legalmente vinculantes bajo el derecho

internacional o reemplazar las leyes nacionales de las partes” y “para evitar dudas, y sin perjuicio de cualquier otra disposición contenida en el presente, este Memorando no crea ninguna obligación vinculante en virtud del derecho internacional.”, por lo cual los mismos son de carácter no vinculante.

Por su parte, el Memorandum firmado con la República de Corea no dice nada al respecto.

Cabe señalar que, según el Modelo de acuerdo bilateral de la OMA modificado en 2004, existen dos tipos de acuerdos que pueden celebrarse para la asistencia administrativa mutua en materia aduanera: acuerdos jurídicamente vinculantes conocidos como tratados, convenciones y protocolos; y acuerdos no jurídicamente vinculantes que normalmente se denominan memorandos de entendimiento (MOU). Una razón importante para tener un tipo de acuerdo legalmente vinculante es dar lugar a las estrictas disposiciones sobre confidencialidad y protección de datos que normalmente figuran en la legislación nacional, y el uso que se puede hacer de la información intercambiada entre las administraciones aduaneras. Un acuerdo internacional jurídicamente vinculante celebrado por escrito entre Estados tiene por objeto crear derechos y obligaciones en el derecho internacional.

“Un acuerdo no legalmente vinculante puede concluirse en forma de un memorando de entendimiento que registre compromisos recíprocos, pero en una forma y con una redacción que exprese las intenciones de los signatarios en lugar de sus obligaciones legales. Se utiliza un memorando de entendimiento entre dos miembros cuando prefieren evitar las formalidades de un acuerdo jurídicamente vinculante”(OMA 2004).

Luego de haber analizado los acuerdos bilaterales vigentes notamos un evidente impulso a los mismos con el comienzo del siglo XXI, acompañando las nuevas máximas de seguridad surgidas luego de los atentados del 2001.

Asimismo, destacamos el desarrollo de los temas sujetos al intercambio, ya que la mayor parte de ellos no se limitan a temas vinculados a valoración en aduana, si no que incluyen aspectos relacionados con la seguridad.

Entendemos que si bien el contexto internacional fue clave para la multiplicación de estos instrumentos, también lo es el impulso dado por la agenda política interna, específicamente, la agenda de la AFIP bajo la administración de Ricardo Echegaray (2008- 2015).

3. Acuerdos multilaterales vigentes

Actualmente contamos con tres instrumentos multilaterales vigentes: el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, el Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal (COMALEP) y el

Convenio de Cooperación, intercambio de información, consulta de datos y asistencia mutua entre las administraciones aduaneras del MERCOSUR (Decisión 26/06 del Consejo del Mercado Común)

3.1 Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC

En el punto 3.1 del capítulo I, hemos realizado un análisis detallado del Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC, el cual se encuentra vigente en Argentina desde el año 2018.

Dado que en él participan un número importante de países, hoy en día es el más utilizado para el intercambio de información vinculada a valoración en aduana, normas de origen y clasificación arancelaria¹³. Al ser un acuerdo multilateral cuya temática es superadora al intercambio de información, abarcando muchos aspectos de la facilitación del comercio, genera en los miembros una vinculación y compromiso profundo.

Es importante destacar que el mismo es compatible con otros acuerdos bilaterales o regionales, ya que de hecho promueve su firma entre los Estados Parte:

Art. 12, punto 12:

“Nada de lo dispuesto en el presente artículo impedirá que un Miembro concluya o mantenga un acuerdo bilateral, plurilateral o regional para compartir o intercambiar información y datos aduaneros, con inclusión de información y datos proporcionados sobre una base rápida y segura, por ejemplo de forma automática o antes de la llegada del envío. Nada de lo dispuesto en el presente artículo se interpretará de modo que altere o afecte los derechos y obligaciones que correspondan a un Miembro en virtud de tales acuerdos bilaterales, plurilaterales o regionales o que rijan el intercambio de información y datos aduaneros en el marco de otros acuerdos de esa naturaleza.”

De esta manera, en Argentina el AFC convive con otros instrumentos bilaterales y regionales, utilizándose cada uno de ellos de acuerdo a la temática sobre la cual versa la solicitud de intercambio de información.

3.2 COMALEP

El Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal fue suscrito en la ciudad de México en 1981 y modificado en 1999. Argentina inserta esa modificación en su ordenamiento jurídico mediante la Ley 26.642 en octubre del 2010.

¹³ Comunicación personal con Jonatan Koren, Jefe de la División Intercambio de Información Aduanera de AFIP, el 19 de agosto de 2021 .

Actualmente, forman parte de este acuerdo 21 países, y sirve de foro de encuentro y debate entre los titulares de los Servicios Aduaneros Hispanoamericanos y entre los representantes de los principales organismos intergubernamentales y entes privados de la región.

El COMALEP tiene como objetivos la cooperación y asistencia técnica entre Aduanas para asegurar la correcta aplicación de las leyes aduaneras e institucionalizar la cooperación entre los países Partes para combatir el fraude y los ilícitos aduaneros.

El Convenio establece que la autoridad requirente podrá solicitar que la autoridad requerida, le proporcione información relevante que le permita asegurar la correcta aplicación de la legislación aduanera, incluyendo información relativa a las actividades que podrían dar lugar a una infracción aduanera.

Asimismo, está previsto que la asistencia mutua sea utilizada en todo tipo de procedimientos, incluyendo a los judiciales, administrativos, investigaciones o verificaciones, resoluciones de determinación de clasificación arancelaria, origen y valor, que sean relevantes en el cumplimiento y en la aplicación de la legislación aduanera de una Parte.

Según establece el Art. 2 del Convenio, la asistencia entre partes puede realizarse de manera espontánea o bien, a pedido de una de las partes.

En la reunión de directores nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal llevada a cabo en Buenos Aires en el año 2004, se publicó la recomendación COMALEP 03, relativa al papel que debe jugar la aduana en materia de seguridad. Transcribimos a continuación la misma ya que resulta de especial interés dado que en sus considerandos se contemplan tres temas fundamentales a nuestra investigación: seguridad, facilitación del comercio e intercambio de información mediante la cooperación y asistencia mutua (el resultado es propio):

“Teniendo presente que el Convenio multilateral sobre cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal, no se circunscribe sólo a la cooperación y asistencia mutua con el objeto de prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduaneras, sino a otros campos y aspectos aduaneros de interés común;

considerando la importancia que reviste para los países la institucionalización de las **acciones tendientes a dinamizar el comercio internacional así como su protección;**

Reconociendo los **graves daños** económicos, al medio ambiente, a la integridad de los empleados y a las instalaciones, así como a la salud pública **que pueden resultar de los actos de terrorismo u otras actividades delictivas;**

Reafirmando la necesidad de adoptar entre las Administraciones Aduaneras miembros del Convenio Multilateral, medidas de **cooperación** más amplias para prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduaneras;

Tendiendo en cuenta la Resolución del Consejo de Cooperación aduanera sobre Seguridad en la Cadena de Logística y Facilitación del Comercio Internacional del 28 de Junio de 2002; así como las deliberaciones sobre la materia realizadas en el marco de la XXIII Reunión de Directores Nacionales de Aduanas, de América Latina, España y Portugal, celebrada en Lisboa, Portugal, del 22 al 25 de Octubre de 2002,

Acuerdan emitir la siguiente recomendación:

1. Medidas de protección de la cadena logística del comercio internacional contra actos delictivos:

- a) Identificar los puntos más vulnerables de la cadena logística de comercio
- b) Establecer planes y programas que coadyuven a la promoción de la cooperación e intercambio de información entre las Administraciones Aduaneras
- c) Mejorar las medidas de control aduanero y establecer un régimen jurídico que permita prevenir, detectar, investigar y, en su caso, reprimir la circulación y el tráfico de mercancías peligrosas.
- d) instrumentar medidas que faciliten la coordinación conjunta entre las distintas dependencias gubernamentales de cada miembro del Convenio Multilateral para asegurar el intercambio de información sobre aquellas prácticas que puedan lesionar o poner en riesgo su seguridad.

(...)

3. Intercambio de Información

- a) Mejorar los canales de comunicación entre los países miembros del Convenio, a fin de facilitar el intercambio seguro y rápido de información sobre delitos aduaneros.
- b) Instrumentar de inmediato un mecanismo de intercambio de información por medios electrónicos.
- c) Convenir con los sectores de la iniciativa privada que operan en la Aduana, compartir la información sobre importaciones y exportaciones de mercancías previo al arribo a su destino final.

De esta manera queda plasmado de manera evidente la creciente preocupación de los Estados por brindar seguridad a la cadena de suministro internacional ante la creciente amenaza del terrorismo sin que ello implique un detrimento en la agilidad del comercio. El intercambio de información aparece así como una herramienta para llevar a cabo tales objetivos.

Vemos como a nivel multilateral se han tomado medidas que consideran al intercambio de información como una herramienta fundamental para aumentar la seguridad en el comercio internacional de mercancías.

Un aspecto destacable del COMALEP es la incorporación del sector privado.

3.3 Convenio de Cooperación, intercambio de información, consulta de datos y asistencia mutua entre las administraciones aduaneras del MERCOSUR (MERCOSUR/CMC/Decisión 26/06)

La Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) N.º 26/06 del 15 de diciembre del 2006, es un marco legal actualizado que contempla el intercambio de información tanto de oficio como a requerimiento, por medios electrónicos. Esta Decisión tiene sus fundamentos en el notable avance tecnológico en los sistemas informáticos de las administraciones aduaneras, y deroga las Decisiones 1/97, 13/04 y 19/05 del CMC, las cuales no contemplaban el intercambio por medios electrónicos.

La RG 2389 AFIP incorpora dicho documento al ordenamiento jurídico nacional el 16 de enero de 2008.

El capítulo segundo de la citada Decisión establece cinco procedimientos de intercambio de información, consulta de datos y asistencia mutua.

Procedimientos:

Asistencia Mutua a Requerimiento:

En este caso, hay una administración requirente que solicita información a una administración requerida.

Los requerimientos se efectúan directamente entre las respectivas Administraciones Aduaneras centrales, regionales o locales, de conformidad a la normativa vigente en cada Estado Parte.

Los requerimientos podrán presentarse por escrito o verbalmente.

Cuando no posea la información solicitada, de conformidad con sus disposiciones legales y administrativas, la Administración Aduanera requerida llevará a cabo las diligencias necesarias para obtener dicha información, transmitiendo en su caso el requerimiento a la dependencia o institución competente.

La Administración Aduanera requerida deberá comunicar por escrito los resultados de la solicitud a la Administración Aduanera requirente incluyendo, en su caso, copia certificada de los documentos relevantes y cualquier otra información pertinente. Asimismo hará conocer el grado de protección que tiene en su país la información que proporcione.

Asistencia Mutua espontánea

Las Administraciones Aduaneras se comprometen a:

- a) brindar espontáneamente toda información que llegare a su conocimiento en el desarrollo habitual de sus actividades y que les hiciera sospechar la posible comisión de un ilícito aduanero en sus territorios. La información a comunicar versará especialmente sobre desplazamientos de personas, mercaderías o medios de transporte;
- b) comunicar las informaciones referidas a la comisión de ilícitos aduaneros y los nuevos métodos o medios detectados para cometerlos;

Consulta de datos obrantes en los sistemas informáticos

En este procedimiento se hace mención a un “portal de acceso al sistema de intercambio de información de los registros aduaneros”, el cual debe contener información sobre el grado de protección de la información otorgado en el país:

Las Administraciones Aduaneras podrán intercambiar informaciones o efectuar consultas, previamente consensuadas, de datos obrantes en sus sistemas informáticos, para el cumplimiento de los objetivos de este Convenio.

Cada Administración Aduanera hará constar en su portal de acceso al sistema de intercambio de información de los registros aduaneros el grado de protección otorgado en su país, a los datos que pone a disposición de las demás Administraciones Aduaneras. Dicha información deberá mantenerse actualizada.

Procedimientos especiales de asistencia

Este tipo de procedimientos implica que la Administración Aduanera requerida ejerza un control especial durante un período determinado, informando sobre:

- a) La entrada y salida desde y hacia su territorio de personas, mercaderías y medios de transporte, que se sospeche pudieren estar involucrados en la comisión de ilícitos aduaneros;
- b) Lugares donde se encuentren establecidos depósitos de mercaderías, que se presume son utilizados para almacenar mercaderías destinadas al tráfico ilícito intra o **extra** MERCOSUR.

Cooperación

Es un procedimiento de asistencia mutua para el desarrollo y modernización de las estructuras y sistemas de trabajo.

En los siguientes capítulos establece el tratamiento que se dará a la información recibida así como las reglas de confidencialidad y excepciones.

Consideramos que son dos los principales aportes de este instrumento:

a) incluye la opción de envío de información a través de medios electrónicos, brindando de esta manera un carácter formal al uso de dichos medios, lo cual trae aparejado tiempos más acotados, y por lo tanto mayor fluidez, en el intercambio de información.

b) Propone la creación de un portal de acceso a la información que cada país deberá tener disponible para que los otros Estados parte puedan realizar consultas. Esta herramienta agiliza aún más el intercambio de información. La misma se encuentra en línea con lo propuesto por el Convenio de Johannesburgo de la OMA del año 2003, el cual presenta muchos avances en el intercambio de información, pero que al día de la fecha no se encuentra vigente dado que sólo fue ratificado por tres Estados.

En el Anexo I encontrará un cuadro con la totalidad de los países con los que Argentina posee acuerdos de intercambio de información aduanera y asistencia mutua. En él se hace manifiesta la participación de algunos países en dos o más acuerdos.

4. Otras herramientas de intercambio de información

Además del uso de Convenios o Acuerdos internacionales para el intercambio de información, existen otras herramientas que son utilizadas para dicho propósito.

A continuación haremos mención a las que se han incorporado en Argentina:

4.1 INDIRA (Intercambio de Información de los Registros Aduaneros)

Es una plataforma informática desarrollada por la AFIP de Intercambio de Información Aduanera. Primero se implementó para el intercambio de información de miembros del MERCOSUR y luego se fue extendiendo a otros países de América quienes manifestaron el interés de participar de esta iniciativa.

El sistema provee información de las destinaciones de importación de cualquier país hacia los países integrantes (vigente desde 2005) y de exportación de los países integrantes (vigente desde 2004). En Argentina se pueden observar declaraciones de Brasil, Paraguay y Uruguay y, como países asociados Chile, Ecuador y Bolivia. “Por otra parte, México, República Dominicana, Colombia, Venezuela y Perú se encuentran en proceso de incorporación”.(CDA, 2017)

Es un sistema de consulta automatizado, destinado a prevenir ilícitos mediante la obtención de datos que constituyan un apoyo a las funciones de control aduanero. Los datos que contiene la plataforma INDIRA son confidenciales y se encuentran informáticamente protegidos.

Los objetivos del sistema son:

- Permitir el intercambio automatizado de información comercial entre las administraciones aduaneras del Mercosur;
- Intensificar la lucha contra el comercio ilícito; y
- Servir como herramienta para identificar las transacciones que cumplieron con la política arancelaria y el régimen de origen del Mercosur.(OMA, 2010)

Los datos que se intercambian son acordados por los Estados parte: número Declaración, aduana de registro, número identificador y nombre del exportador, país de destino, vía de transporte, cantidad de items, total de bultos, moneda, status de la declaración, fecha, aduana de destino, número de Manifiesto, valor del flete/seguro y moneda, valor FOB y moneda, valor total, embalaje, peso bruto, partida arancelaria e ítems de la declaración.

Esta plataforma está en sintonía con las recomendaciones impuestas por la OMA, al igual que el Convenio de Kyoto Revisado, el Marco Normativo SAFE y el Modelo de Datos de la OMA.(CDA, 2017)

4.2 RILO

Por su sigla en inglés se conoce como RILO a una red de Oficinas de enlace de inteligencia de carácter regional (Regional Intelligence Liaison Offices) desarrollada por la OMA.

En 1987, se estableció la primera Oficina de Enlace de Inteligencia Regional con la intención de crear una Red de Inteligencia Global. Hoy, la red RILO ha crecido a 11 oficinas, proporcionando una cobertura efectiva a nivel mundial.

Cada RILO es un centro regional de recolección y análisis de datos, así como de difusión de información sobre tendencias, modus operandi, rutas de tránsito y casos significativos de fraude.

La oficina RILO para América Latina se encuentra en Chile.

Cada RILO actúa como recopilador y analista regional de datos, constituyéndose como el centro del flujo de información que se organiza alrededor de tres componentes esenciales y complementarios:

Puntos Nacionales de Contacto (NCP por sus siglas en inglés) a nivel nacional de administración aduanera

Oficinas RILO a nivel regional

Secretaría de la OMA a nivel internacional.

“El objetivo de este mecanismo es poner de relieve la eficacia de la información global y el intercambio de inteligencia y consolidar la cooperación entre todos los servicios de aduanas dedicados a la lucha contra la delincuencia internacional” (OMA, 2009)

Al respecto, en la declaración de Chipre de la OMA del año 2000, sobre las mejoras en la cooperación aduanera y en la asistencia administrativa mutua, considerando la importancia de utilizar la inteligencia y la asistencia administrativa mutua internacional para combatir eficazmente el fraude aduanero y la delincuencia organizada transnacional sin dañar intereses comerciales legítimos, se establece que debe garantizarse un intercambio de información rápido y fluido entre los Miembros mediante el uso de instrumentos bilaterales, regionales e internacionales y con la asistencia de la red de la Oficina Regional de Enlace de Inteligencia de la OMA.

En el mismo sentido, en el año 2003 la OMA emite la Recomendación sobre el funcionamiento de la red RILO(OMC, 2003). En ella se sugiere que, con el fin de proteger a la sociedad, asegurar los ingresos y combatir eficazmente las infracciones aduaneras, los miembros deben establecer oficinas RILO que cubran todas las regiones de la OMA.

Actualmente, cada una de las 11 oficinas cubre varios Estados miembros de la OMA y responde a sus necesidades de inteligencia a nivel regional.

Entre las herramientas de la OMA utilizadas por la red RILO se encuentran la Red de Control de Aduanas (CEN) de la OMA, un sistema de recogida de información y un sistema de comunicación.

El CEN es una base de datos global que contiene información sobre incautaciones de aduanas, y el CENcomm, un sistema de comunicación basado en la web que permite a un grupo cerrado de usuarios intercambiar mensajes durante una operación o proyecto. La red RILO a menudo utiliza la base de datos CEN para analizar incautaciones y desarrollar productos de inteligencia regionales, mientras que la plataforma CENcomm sirve para intercambiar información operativa y facilitar comunicaciones seguras en tiempo real entre miembros y socios.(OMA, 2021)

La red CEN permite a las administraciones aduaneras intercambiar información de inteligencia y de cumplimiento normativo, así como coordinar las operaciones internacionales. Es un sistema global cuya función es recopilar y comunicar datos e información para fines de inteligencia. Por su parte la CENcomm es una herramienta cifrada de comunicación que permite a los que toman parte en las operaciones aduaneras difundir la información y coordinar sus respuestas durante las operaciones.

La base de datos contiene información **no nominal** que ayuda a las administraciones aduaneras a poder analizar el tráfico ilegal de mercancías.

4.3 Aduanas del siglo XXI – Proyecto “Red Aduanera Mundial”

Tal como hemos mencionado previamente, en el transcurso de los primeros años del siglo XXI, la Aduana ha enfrentado importantes desafíos derivados de la globalización del comercio. Por un lado, fue necesario asegurar y controlar la cadena logística internacional mientras que, por otro, las exigencias para una mayor facilitación del comercio fueron en aumento.

En el proyecto “Aduanas del siglo XXI”, las administraciones aduaneras de todo el mundo reconocen que es necesario elaborar nuevas estrategias y políticas para abordar los nuevos desafíos. Los retos son grandes: la globalización del comercio, el terrorismo internacional, la protección del medio ambiente y el aumento de las amenazas transnacionales.

La Red Aduanera Mundial (RAM) es el primer bloque de la visión de Aduanas del siglo XXI aprobada por el Consejo de la OMA en junio de 2008 (en total son diez bloques). Es una manera estandarizada a través de la cual las autoridades aduaneras intercambian información. Para convertir esta visión en realidad, se estableció un Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la RAM para abordar “un análisis integral del potencial que racionalice, armonice y estandarice un intercambio de información seguro y eficiente entre los miembros de la OMA”.

Entre 2009 y 2012, el trabajo del Grupo Ad Hoc destacó la importancia de la “conectividad” y confirmó que los máximos beneficios de la cooperación Aduana-Aduana pueden ser hechos más efectivos simplificando los procesos de intercambio de información.

La RAM, reforzada por una cooperación aduanera más profunda, brinda un marco general por medio del cual los miembros de la OMA pueden aplicar una metodología común, disciplinada y coordinada para desarrollar y perfeccionar patrones estratégicos y operativos basados en las herramientas e instrumentos de la OMA. Estos patrones facilitarán la interconectividad entre las administraciones aduaneras por medio de los acuerdos de intercambio de información.(OMA, 2008) Según la filosofía del proyecto, las administraciones aduaneras continuarán trabajando en acuerdos que permitan el pleno intercambio de información de la manera más efectiva posible en niveles tanto bilaterales como multilaterales, pero manifiesta una necesidad creciente de elevar la calidad en el campo del intercambio de las transacciones, frecuentemente entre múltiples administraciones aduaneras y/o entre Aduanas y el sector empresarial.

En la visión de Aduanas del siglo XXI, además de la red mundial de aduanas, se elaboraron proyectos relativos a la gestión coordinada de fronteras, fortalecer el conocimiento por parte de la Aduana de las cadenas de logística internacional, el aprovechamiento de nuevas tecnologías y el fortalecimiento de la cooperación entre aduanas, entre otros.

Al momento se han realizado los siguientes avances:

finalización de la arquitectura y del modelo de la RAM;
concepción del modelo de Bloque utilitario;
una serie de herramientas jurídicas eficaces;
un modelo de fortalecimiento de capacidades;
una simulación de costos y un modelo de financiación.

5. Conclusiones del presente capítulo

Hasta aquí hemos descrito las principales características de las herramientas con las que cuenta Argentina para llevar adelante el intercambio de información.

En relación a los acuerdos internacionales, ya sean bilaterales, multilaterales o regionales, entendemos que han sido desarrollados con el objetivo principal de afianzar la cooperación entre administraciones aduaneras para así dotar de mayor seguridad al comercio internacional, atendiendo también a las crecientes demandas para que el mismo sea más ágil y eficiente.

Si bien el objetivo principal suele ser recaudatorio, (establecer una correcta valoración y clasificación de la mercadería), subyacen otros intereses vinculados a la seguridad de la sociedad, a la ecología, la preservación de obras de arte y de patrimonios históricos, entre otros.

No obstante, encontramos en los mismos ciertas características que pueden generar dificultades para su cumplimiento. En principio, los acuerdos bilaterales no establecen plazos para su cumplimiento. Por lo tanto, una vez elevada una solicitud, el país requirente desconoce el momento en el cual puede reclamar al no recibir respuesta.

Otro aspecto importante es que no se informa en los mismos el período de tiempo por el cual puede consultarse. A modo de ejemplo, algunos países guardan la documentación por 5 años, no pudiendo dar respuestas a solicitudes que refieran a períodos anteriores.

Asimismo, la falta de un mecanismo oficial para el establecimiento y actualización de los puntos de contacto oficiales para realizar el intercambio puede provocar una paralización en el desarrollo del Acuerdo. Este tema se encuentra subsanado en los Acuerdos multilaterales ya que, al establecer reuniones oficiales o bien contar con órganos propios, los puntos de contacto se mantienen actualizados.

Finalmente, en casos de incumplimiento de los acuerdos vigentes, dado que los mismos tienen sus fundamentos en la cooperación y el principio de buena fe, los reclamos se harán de manera directa o bien por vía diplomática. Aquí destaca una de las principales características del pensamiento de la escuela realista, la falta de una autoridad supranacional capaz de mantener el orden y hacer cumplir la ley.

Capítulo III: Estructura de la AFIP orientada al intercambio de información

1. Introducción

En el presente capítulo analizaremos el rol de la Administración Federal de Ingresos Públicos como organismo encargado de llevar a cabo los diferentes procesos de intercambio de información aduanera a nivel internacional.

2. Estructura

En el año 1979, mediante la Ley 22.091 se constituyó la denominada Administración Nacional de Aduana (A.N.A.) otorgándole el carácter de ente autárquico ya que se auto abastece de recursos para su funcionamiento y se administra a sí misma. La mencionada Ley le otorga personalidad jurídica de carácter público con derechos y obligaciones establecidos y delimitados, pudiendo actuar en nombre propio y ejercer sus funciones sin tener que recurrir a la administración central, excepto en los casos expresamente previstos por las leyes que la regulan. Como ente autárquico posee un patrimonio propio diferente al de los demás activos del estado Nacional, lo que le permite cumplir con sus fines y objetivos.

En 1996 el Poder Ejecutivo Nacional, con la finalidad de lograr mayor eficiencia en la recaudación fiscal, racionalización de costos y un mayor control, dictó el Decreto 1156 disponiendo la fusión de la A.N.A. con la Dirección General Impositiva (DGI) y mediante el Decreto 1450 establece la nueva estructura organizativa del Ministerio de Economía y las Secretarías que lo integran. Así surge la Administración Federal de Ingresos Públicos (en adelante AFIP) de la cual forma parte la Dirección General Impositiva (DGI), la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección de Recursos de la Seguridad Social (DGRSS).

El Decreto 618/97 establece el funcionamiento del ente y sus facultades determinando que el mismo ejecutará las políticas tributarias y aduaneras de la Nación. La AFIP tiene las funciones y facultades de los organismos fusionados y, dentro de ella la DGA, la percepción de los tributos que gravan la importación y la exportación de mercaderías, el control del tráfico internacional de mercaderías, la clasificación arancelaria y valoración de la mercadería.

En cuanto a sus representantes, la AFIP cuenta con un Administrador Federal que está secundado por un Director General a cargo de la Dirección General Impositiva, un Director General a cargo de la Dirección General de Aduanas y un Director General a cargo de la Dirección de Recursos de la Seguridad Social.

Dentro de la estructura de la DGA encontramos dividido el país en jurisdicciones, formando Aduanas Regionales y Aduanas Locales. El Administrador Federal, los Directores Generales y los Administradores de Aduanas dentro de sus jurisdicciones son Jueces Administrativos, responsables

de aplicar la legislación aduanera y de resolver las situaciones que se presenten como jueces pero, una vez agotada la vía administrativa, se reserva la posibilidad a los particulares de asistir a la Justicia ordinaria y así tener garantizado el derecho a la defensa contemplada en la Constitución Nacional Argentina.

En períodos anteriores, el intercambio de información aduanera se encontraba exclusivamente dentro de las responsabilidades de la DGA.

Luego, en el 2010, AFIP dictó la Instrucción General N° 894/2010 (DI PYNF) con el objeto de precisar los alcances de la intervención de la Dirección de Fiscalidad Internacional en todas las solicitudes de información y reportes espontáneos relacionados con países y organismos del exterior, a fin de asegurar una correcta y oportuna aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales, a partir de los cuales se realiza el intercambio de información.

Asimismo, mediante Disposición N° 259/10 (AFIP), se ha designado al Subdirector de la Subdirección General de Fiscalización, a la Jefatura de la Dirección de Fiscalidad Internacional, a la Jefatura del Departamento Gestión de Información Internacional y a la Jefatura de la División Intercambio de Información Tributaria de la AFIP para que actúen en carácter de “Oficial de Enlace” en las comunicaciones que se generen conforme las disposiciones de los Acuerdos y Convenios Internacionales vigentes o que se suscriban en el futuro, a fin de coordinar todas las solicitudes de cooperación y asistencia que en materia aduanera se formulen y/o reciban de las Partes Contratantes. (SANSISENA, 2012)

Actualmente la AFIP cuenta con dos áreas a través de las cuales se canalizan los requerimientos desde y hacia otras administraciones aduaneras.

Por un lado se encuentra la División R.I.L.O., dependiente de la Dirección de Gestión de Riesgo en el ámbito de la Subdirección General de Control Aduanero de la DGA, cuya competencia es la administración de la red CEN, así como actuar de enlace con otras administraciones aduaneras del mundo para el intercambio de información no nominal, constituyendo a su vez un elemento fundamental en el análisis de riesgo y un instrumento facilitador de cooperación e intercambio de información con otras áreas de la Dirección General.

Por otra parte, con el cambio de estructura llevado a cabo en octubre del año 2019, se creó la División Intercambio de Información Aduanera (DV INIA), dependiente del Departamento de Gestión de Información Internacional, dentro de la Dirección de Fiscalidad Internacional de la Subdirección General de Fiscalización de la AFIP.

Sus funciones son:

- Lograr que las áreas operativas y centrales realicen un máximo aprovechamiento de los instrumentos legales de cooperación internacional en el campo aduanero, impulsando pedidos y

reportes a pedido y espontáneos al exterior, como así también recolectando información a efectos de dar pronta y completa respuesta a los pedidos recibidos.

- Instruir a las áreas intervinientes respecto de la injerencia que debe tomar la Dirección de Fiscalidad Internacional en todas las solicitudes de información y reportes relacionados con otros países, a fin de asegurar una correcta y oportuna aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales, a partir de los cuales se realiza el intercambio de información.
- Incentivar la propuesta de pedidos de información a las contrapartes del intercambio, en el marco de la red de Acuerdos y Convenios vigentes, respecto de toda investigación que involucre operaciones aduaneras.
- Normalizar la tramitación y gestión de intercambio de información en el marco de lo establecido en los instrumentos internacionales.
- Velar por una optimización y continua mejora en el intercambio de información conservando y priorizando las buenas relaciones internacionales.

3.¿Cómo se realiza el intercambio de información en el marco de los acuerdos internacionales?

Según lo estipulado en las recomendaciones de la OMA, antes de solicitar información a otra Administración de Aduanas, la Administración requirente debería asegurar, en la medida de lo posible, que se han seguido todos los procedimientos de comprobación pertinentes en su propio país.

Una vez realizada la investigación interna y habiendo comprobado la necesidad de realizar una solicitud, el área generadora de la DGA debe remitir la solicitud a la DV INIA utilizando para ello un sistema interno de AFIP.

Cuando la DV INIA recibe la solicitud verifica que se hayan incorporado a la misma los documentos necesarios y que la temática de consulta se encuentre conforme a los acuerdos internacionales vigentes.

Posteriormente, procede al armado de la solicitud de información y la remite a la administración aduanera requerida.

Cuando recibe la respuesta, registra el intercambio en una base de información y remite la respuesta al área generadora, destacando en la misma aspectos relacionados con el uso de la información y la confidencialidad.

En caso de que la generadora de la solicitud sea una administración aduanera del exterior, la DV INIA la recibe, clasifica y remite al área de la DGA a la que le corresponda brindar la respuesta, dependiendo de la temática sobre la cual verse la solicitud recibida.

También se gestionan intercambios de información de manera espontánea, es decir, sin que exista un requerimiento de la otra parte.

Este procedimiento se encuentra detallado en todos los acuerdos vigentes. A modo de ejemplo citamos lo establecido por el art. 4 del AFC:

El Miembro solicitante presentará una solicitud por escrito, en papel o por medios electrónicos, y en un idioma oficial de la OMC mutuamente acordado u otro idioma mutuamente acordado al Miembro al que se dirija dicha solicitud, incluyendo:

a) el asunto de que se trata incluido, cuando proceda y esté disponible, el número que identifique la declaración de exportación correspondiente a la declaración de importación en cuestión;

b) los fines para los que el Miembro solicitante recaba la información o la documentación, junto con los nombres y los datos de contacto de las personas a las que se refiere la solicitud, si se conocen;

c) en caso de que el Miembro al que se dirige la solicitud lo requiera, confirmación de que se ha realizado la verificación, cuando proceda;

d) la información o la documentación específica solicitada;

e) la identidad de la oficina de dónde procede la solicitud;

f) referencias a las disposiciones del derecho interno y del sistema jurídico del Miembro solicitante que regulan la recopilación, protección, utilización, divulgación, conservación y destrucción de la información confidencial y los datos personales.

4.2 Si el Miembro solicitante no está en condiciones de cumplir lo dispuesto en cualquiera de los apartados del párrafo 4.1, lo indicará en la solicitud.

Otro ejemplo es el acuerdo bilateral con Alemania:

Si la administración aduanera de una de las Partes Contratantes lo solicitara específicamente, la administración aduanera de la otra Parte Contratante proporcionará copias de la documentación aduanera y de embarque, copias certificadas de las mismas si lo solicitara, así como información sobre las actividades, realizadas o planificadas, que representan o pudieran representar un ilícito contra la legislación aduanera vigente en el territorio de la Parte Contratante solicitante. La información suministrada podrá ser enviada o avanzada a través de medios electrónicos aunque más tarde se envíen copias de dichos documentos si la Parte Contratante solicitante lo requiriera específicamente o lo solicitará con anterioridad. Cuando la información se proporcione de manera electrónica, deberá incluir las explicaciones necesarias para la interpretación y utilización de dicha información,

Las solicitudes de asistencia con arreglo al presente Acuerdo incluirán la siguiente información:

1. la administración aduanera que realiza la solicitud;
2. la naturaleza de la solicitud, el tipo de asistencia solicitada y los motivos de la misma;
3. una breve descripción del caso en cuestión y las disposiciones legales y administrativas aplicables;
4. los nombres, las direcciones y demás información de las personas físicas o jurídicas involucradas en la investigación, si se conocieran;

4. El intercambio de información durante el 2020

En la entrevista que realizamos al Jefe interino de la División Intercambio de Información Aduanera de la AFIP, Jonatan Koren, obtuvimos datos estadísticos correspondientes al año 2020 que nos permiten conocer si efectivamente el intercambio de información es una herramienta utilizada.

Cabe destacar que sólo pudimos obtener datos estadísticos generales, ya que el intercambio de información internacional aduanera se rige por estrictas cláusulas de confidencialidad, con lo cual no pudo informarnos datos específicos sobre los países con los cuales se interactúa. Se incluyen acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales.

Solicitudes al exterior:

Durante el año 2020 se remitieron 505 solicitudes al exterior. El resultado de las mismas fue:

228 respuestas completas (45%)

17 respuestas parciales (3%)

260 sin respuesta (52%)

Solicitudes desde el exterior:

Se recibieron en dicho período 52 solicitudes, provenientes de 15 países diferentes. El grado de respuesta fue del 76,92%.

Intercambio espontáneo (sin que exista solicitud de una de las partes)

Se realizaron 40 intercambios de carácter espontáneo.

Es importante considerar que el corte realizado para generar las estadísticas fue el 31 de diciembre de 2020. Dado que la mayoría de los acuerdos no establecen plazos para la respuesta, el porcentaje de respuestas recibidas o enviadas seguramente debió modificarse posteriormente.

Por otra parte, los principales temas que propiciaron el intercambio son (en orden de importancia):

- Valoración de la mercadería en importaciones y exportaciones
- Narcotráfico
- Prohibiciones no económicas

- Varios

Del análisis de la información presentada, siguiendo los conceptos elaborados por KRASNER (2001), podemos distinguir la presencia de un contexto institucional débil, en el cual las estructuras institucionales tienen un impacto limitado sobre la conducta real de los actores. Si consideramos las dos dimensiones propuestas por el autor para categorizar a las instituciones, grado de institucionalización y la persistencia en el tiempo, vemos que las instituciones estudiadas (los acuerdos sobre el intercambio de información aduanera a nivel internacional) tienen afianzada la dimensión vinculada con la conservación en el tiempo de las mismas. Sin embargo, el grado de institucionalización, es decir la concordancia entre normas y conducta, se ve limitado al no ser respetadas por algunos de los actores que en ellas participan. “Las reglas y las normas pueden perdurar y pese a ello poseer sólo un impacto limitado sobre la conducta real. Los actores pueden decir una cosa y hacer otra” (KRASNER, 2001, p.87).

Cabe destacar que las instituciones que perduran en el tiempo, con mayor duración y capacidad de adaptación, pero con un nivel de institucionalización bajo o débil se caracterizan por el concepto de hipocresía organizada, es decir que “son duraderas pero su impacto sobre la conducta es débil o inexistente; las reglas se siguen en algunas circunstancias, pero no en otras” (KRASNER, 2001,p.89).

6. Conclusiones del presente capítulo

Luego de analizar la estructura de la AFIP vinculada al intercambio de información podemos concluir que la misma se encuentra desarrollada y es propicia para que el intercambio se realice de manera eficaz, ya sea mediante los tratados vigentes o bien a través del punto nacional de enlace de la red RILO.

Asimismo, al poder acceder a datos estadísticos, vemos como el intercambio de información efectivamente es utilizado como una herramienta de control no intrusivo.

La temática más consultada es valoración. No obstante, otros temas como narcotráfico o prohibiciones no económicas, vinculados a la seguridad de la cadena de suministro internacional, también son sujeto del intercambio de información entre países.

Se destaca aquí el aspecto negativo de la carencia dentro de los acuerdos de un plazo estipulado para dar respuesta a una solicitud, lo cual hace que los tiempos se extiendan demasiado, tal vez incluso afectando a la investigación que la generó.

Concordamos con KRASNER (2001) en que la eficacia de los acuerdos y disposiciones institucionales descansa en su capacidad para demostrar el grado de institucionalización (la coherencia entre instituciones y conducta), su duración (la persistencia de las instituciones en el

tiempo), o ambas. Luego de recorrer el presente capítulo, especialmente al analizar los datos estadísticos, consideramos que en algunos casos los acuerdos internacionales de intercambio de información aduanera cuentan con una dimensión sólida (su duración) y una dimensión débil (se aceptan las estructuras institucionales, pero no se respetan en forma correcta por parte de los actores involucrados). Tal debilidad se hace evidente en el porcentaje de respuestas recibidas a las solicitudes remitidas a otros países (52% de solicitudes sin respuesta). Por su parte, Argentina tiene un grado de cumplimiento en las respuestas recibidas alto (casi del 77%).

Conclusiones

La presente investigación pretende ser una herramienta para el análisis de las directrices en materia de intercambio de información aduanera emanadas de los principales organismos internacionales que rigen el desarrollo del comercio exterior. Luego de analizar el contexto internacional, los instrumentos legales vigentes y la estructura organizacional argentina en relación al intercambio de información aduanera podemos aseverar que la misma es una herramienta desarrollada para fomentar la cooperación entre Estados, con el objetivo final de facilitar el comercio sin por ello desconocer la importancia de una gestión de control eficiente y eficaz.

Dicha tarea recae sobre las Administraciones Aduaneras, aunque en el caso particular argentino, al contar con una Agencia única tributaria y aduanera, es AFIP quien gestiona el intercambio, creando para ello dos estructuras fundamentales, la División de Intercambio de Información aduanera y la División RILO.

A nivel internacional, la OMA y la OMC son los principales organismos que alientan y acompañan a los Estados parte a generar acuerdos de cooperación y asistencia mutua en materia aduanera, o bien, a participar de sus propuestas multilaterales orientadas a tal fin.

Se ha construido así un amplio engranaje de acuerdos internacionales bilaterales, multilaterales y regionales que constituyen las bases a partir de las cuales se desarrolla la cooperación y el intercambio de información aduanera.

Tras analizar las directivas y recomendaciones de dichos organismos, consideramos que el intercambio de información es una herramienta importante para incrementar la seguridad a la vez que se facilita el comercio internacional, pero que la misma debe ir acompañada de otras herramientas tales como la VUCE, el programa OEA, el desarrollo de nuevas tecnologías de la información, el proyecto “aduanas sin papeles”, considerando a todas ellas como un todo necesario para cumplir con el objetivo final para el cual son desarrolladas.

Argentina ha logrado un notable avance en la implementación efectiva del intercambio internacional de información aduanera a través de la suscripción de instrumentos intergubernamentales e interinstitucionales con otros países y Administraciones Aduaneras, en un marco de cooperación mutua y transparencia legal e implementando reformas organizacionales en la AFIP y en su normativa interna de gestión y diligenciamiento de dicha información, como objetivo estratégico para la prevención de los ilícitos aduaneros.

No obstante, al analizar los acuerdos vigentes, notamos que existe una carencia importante: en la mayoría de los acuerdos bilaterales no se establece un plazo para dar respuesta a las solicitudes recibidas, lo cual conlleva una dificultad al momento de determinar cuándo un acuerdo es

incumplido. Asimismo, al ser acuerdos de cooperación internacional, la solución de diferencias se remite al diálogo entre las partes o bien, por vía diplomática.

Al analizar los datos estadísticos, especialmente ante la falta de respuesta en más del 50% de las solicitudes enviadas, nos preguntamos si nos encontramos frente a lo que Stephen Krasner denomina “hipocresía organizada”, dentro de un contexto institucional débil (cuando las estructuras institucionales tienen un impacto limitado sobre la conducta real de los actores): “Para asegurarse recursos procedentes del medio, los gobernantes deben cumplir, quizá solo de palabra, ciertas normas, pero, y al mismo tiempo, actuar de forma que violen esas normas si es que esperan conservar el poder y ofrecer satisfacción a sus seguidores. (...) Es la situación en que las normas institucionales son duraderas pero frecuentemente ignoradas”(KRASNER, 2021).

Según el autor, la hipocresía organizada surge cuando entran en conflicto la lógica de las consecuencias (las instituciones reflejan las decisiones de los actores que tratan de maximizar el beneficio propio) con la lógica de la pertinencia (la acción política es el resultado de principios, roles e identidades que determinan o prescriben una conducta pertinente o conveniente en situaciones dadas).

Recordemos que por otra parte, los modelos con mayor grado de institucionalidad son aquellos en que las estructuras institucionales y los comportamientos de conducta de los actores se dan por supuesto, lo que sucede cuando éstos no pueden considerar alternativas o no son capaces de aceptarlo y consideran estas limitaciones existentes como absolutas y naturales (KRASNER, 1999/2001, p.86).

En nuestra investigación vislumbramos un andamiaje institucional desarrollado y plasmado en los acuerdos internacionales vigentes. No obstante, vemos que los mismos no son respetados por todos los miembros por igual, es decir, los comportamientos de conducta de algunos actores no se condicen con lo que dictan las instituciones (por ejemplo, al no brindar respuestas a las solicitudes recibidas, o al no utilizar las herramientas que los acuerdos firmados prevén). “En otras palabras, se aceptan las estructuras, pero no se respetan en forma correcta por parte de los actores involucrados”(KRASNER, 2021).

A raíz del análisis precedente, consideramos que el intercambio de información aduanera es una herramienta de cooperación útil para el desarrollo de un marco de seguridad en el comercio exterior que no deje de lado la facilitación del comercio. No obstante, necesita que los acuerdos en los que se basa sean más específicos en relación a plazos, cumplimiento, actualización de los puntos de contacto y solución de controversias, ya que, al ser parte de un contexto internacional en el cual no existe una autoridad superior que obligue a su cumplimiento, es probablemente la única opción para

que no sean instituciones que quedan en el olvido por su inoperancia, o bien que funcionen sólo a fuerza de la buena voluntad de los actores involucrados.

Anexo I

Países que forman parte de los principales acuerdos internacionales de intercambio de información aduanera suscriptos por Argentina y acuerdos bilaterales vigentes (información actualizada al 30/11/2021)

PAÍSES/ACUERDOS	ACUERDO BILATERAL	ACUERDO FACILITACIÓN DEL COMERCIO OMC	DECISIÓN 26/06 MERCOSUR	COMALEP	RECOMENDACIÓN OMA 1953
ALBANIA		X			
ALEMANIA	X	X			X
ARGELIA	X				X
ARMENIA	X	X			
AUSTRALIA		X			X
AUSTRIA		X			X
AZERBAIYÁN	X				
BAHREIN		X			
BARBADOS		X			
BÉLGICA		X			X
BELICE		X			
BOLIVIA			X*	X	
BOSNIA Y HERZEGOVINA					X
BOTSWANA		X			
BRASIL	X	X	X		
BULGARIA		X			X
CAMBOYA		X			
CANADÁ	X	X			X
CHILE		X	X*	X	

PAÍSES/ACUERDOS	ACUERDO BILATERAL	ACUERDO FACILITACIÓN DEL COMERCIO OMC	DECISIÓN 26/06 MERCOSUR	COMALEP	RECOMENDACIÓN OMA 1953
CHINA	X	X			
CHIPRE		X			X
COLOMBIA		X		X	
COSTA RICA		X		X	
COSTA DE MARFIL		X			
CROACIA		X			
CUBA				X	
DINAMARCA		X			X
DOMINICA		X			
ECUADOR		X		X	
EGIPTO					X
EL SALVADOR		X		X	
EMIRATOS ARABES	X				
ESLOVAQUIA		X			X
ESLOVENIA		X			
ESPAÑA	X	X		X	X
ESTADOS UNIDOS	X	X			X
ESTONIA		X			
ESWATINI, REINO DE		X			
FILIPINAS		X			
FINLANDIA	X	X			X
FRANCIA	X	X			X
GEORGIA	X	X			

PAÍSES/ACUERDOS	ACUERDO BILATERAL	ACUERDO FACILITACIÓN DEL COMERCIO OMC	DECISIÓN 26/06 MERCOSUR	COMALEP	RECOMENDACIÓN OMA 1953
GRANADA		X			
GRECIA		X			X
GUATEMALA		X		X	
GUAYANA		X			
HONDURAS		X		X	
HONG KONG	X	X			
HUNGRÍA	X	X			
INDIA	X	X			X
INDONESIA		X			
IRÁN					X
IRLANDA		X			X
ISLANDIA		X			X
ISRAEL	X	X	X*		X
ITALIA	X	X			X
JAPÓN		X			X
LESOTO					X
LETONIA		X			
LIBIA	X				
LIECHTENSTEIN		X			
LITUANIA		X			
LUxEMBURGO		X			X
MACAO		X			
MACEDONIA DEL NORTE		X			

PAÍSES/ACUERDOS	ACUERDO BILATERAL	ACUERDO FACILITACIÓN DEL COMERCIO OMC	DECISIÓN 26/06 MERCOSUR	COMALEP	RECOMENDACIÓN OMA 1953
MALASIA		X			
MALAWI		X			X
MALDIVAS		X			
MALI		X			
MALTA		X			X
MARRUECOS	X	X			X
MAURICIO		X			X
MÉXICO	X	X		X	
MOLDOVA, REPÚBLICA DE		X			
MONGOLIA		X			
MONTENEGRO		X			
NAMIBIA		X			
NICARAGUA		X		X	
NIGERIA	X				X
NORUEGA		X			X
NUEVA ZELANDA		X			X
OMÁN		X			
PAÍSES BAJOS	X	X			X
PAKISTAN		X			X
PANAMÁ		X		X	
PARAGUAY		X	X	X	
PERÚ	X	X		X	
POLONIA		X			X

PAÍSES/ACUERDOS	ACUERDO BILATERAL	ACUERDO FACILITACIÓN DEL COMERCIO OMC	DECISIÓN 26/06 MERCOSUR	COMALEP	RECOMENDACIÓN OMA 1953
PORTUGAL		X		X	X
REINO DE ARABIA SAUDITA		X			
REINO UNIDO		X			X
REPÚBLICA CHECA	X	X			X
REPÚBLICA DE COREA	X	X			X
REPÚBLICA DOMINICANA		X		X	
REPÚBLICA KIRGUISA		X			
RUANDA		X			X
RUMANIA		X			X
RUSIA	X	X			
SAINT KITTS Y NEVIS		X			
SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS		X			
SANTA LUCÍA		X			
SENEGAL		X			X
SINGAPOUR		X			
SUDÁFRICA	X				
SUECIA		X			
SUIZA		X			X
TAIWAN		X			
TANZANIA		X			X
TAYIKISTÁN		X			
TAILANDIA	X	X		X	X

PAÍSES/ACUERDOS	ACUERDO BILATERAL	ACUERDO FACILITACIÓN DEL COMERCIO OMC	DECISIÓN 26/06 MERCOSUR	COMALEP	RECOMENDACIÓN OMA 1953
TOGO		X			
TÚNEZ					X
TURQUÍA	X	X			X
UCRANIA	X	X			
UNIÓN EUROPEA		X			
URUGUAY		X	X	X	
VENEZUELA	X			X	
VIETNAM	X	X			

* Acuerdos entre Mercosur y otros países

Bibliografía:

Documentos:

AFIP, Disposición 98/09. recuperada de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/150953/texact.htm>

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), recuperado de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/217116/norma.htm>

Ley 19.044. Recuperado de

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19044-217274/texto>

Ley 19.683. Procedimientos fiscales. Recuperado de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/18771/texact.htm>

OMA, (2003). Convenio de Johannesburg. Recuperado de:

<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/conventions-and-agreements/johannesburg/internconvmutualadmineng2003.pdf?la=en>

OMA, (2006). Convenio de Kyoto Revisado, anexo General, capítulo 6. Recuperado de:

<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/conventions/kyoto-convention/cap6.pdf?la=en>

OMA, (1999). Convenio de Nairobi. Recuperado de:

<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/conventions-and-agreements/nairobi/nairengl.pdf?la=es-ES>

OMA, (2021). Marco de norma SAFE. Recuperado de:

<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework.pdf?la=en>

OMA, (2004). Model bilateral agreement on mutual administrative assistance in customs matters.

Recuperado de:

<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/tools-and-instruments/model-agreement.pdf?la=en>

OMA, (1997). Declaración sobre la lucha contra la delincuencia organizada transnacional,

Budapest, Recuperado de:

http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/declarations/budapest_declaration.pdf?la=en

OMA, (1977). Convención Internacional sobre asistencia mutua administrativa para prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduaneras, Nairobi. Recuperado de:

<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/conventions-and-agreements/nairobi/nairengl.pdf?la=en>

OMC, (2003). Recommendation of the Customs Cooperation Council on the operation of the global network of regional intelligence liaison offices (RILOs), Bruselas. Recuperado de:

<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/recommendations/enforcement/rilo20recommendation20ec13420e2.pdf?la=en>

Otras fuentes:

Fuentes institucionales

AFIP,(s.f.). Glosario. Recuperado de: <https://www.afip.gob.ar/glosario/#ver>

AFIP, (2021a). Dirección General de Aduanas, Información Institucional. Estrategias y funcionamiento. Recuperado de: <https://www.afip.gob.ar/aduana/institucional/#>

AFIP, (2021b). Ventanilla única de comercio exterior ¿En qué consiste?. Recuperado de: <https://www.afip.gob.ar/vuce/>

APEC, (2001). Principios en Facilitación del Comercio. Reunión de Ministros Responsables de Comercio, Shanghai, República Popular de China. Recuperado de: https://www.apec.org/meeting-papers/sectoral-ministerial-meetings/trade/2001_trade/annex_b

NACIONES UNIDAS, (2001). Compendium of Trade Facilitation Recommendations, TD/B/FAL/INF.91, Recuperado en: <https://digitallibrary.un.org/record/90150>

OCDE, (2002). Business benefits of trade facilitation, Grupo de Trabajo del Comité de Comercio. Recuperado de: <https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TD/TC/WP%282001%2921/FINAL&docLanguage=En>

OMA, (s.f). Beneficios del Convenio de Johannesburgo, Recuperado de: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/conventions-and-agreements/johannesburg/cj_conjannesburg_benefits_e.pdf?la=es-ES

OMA, (2010). Benefits of the Revised Kyoto Convention. Recuperado de: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/conventions/kyoto-convention/benefitsrkc.pdf?db=web>

OMA, (s.f). Discover the WCO. Recuperado de: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/discover-the-wco.aspx>

OMA, (2008). La Aduana en el siglo XXI, Favorecer el crecimiento y el desarrollo mediante la facilitación del comercio y el refuerzo de la seguridad en las fronteras.

OMA, (s.f). Curso sobre el Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC, <https://clikc.wcoomd.org/course/view.php?id=593#section-1>

OMA, (s.f). Curso sobre Gestión Coordinada de Fronteras, <https://clikc.wcoomd.org/course/view.php?id=637#section-0>

OMA, (2010). Research Paper No. 11. Case Studies on Systematic Exchange of Commercial Information between Customs Administrations in Bilateral and Regional Arrangements. Recuperado de:

http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/11_gnc_en.pdf

OMA,(2009). RILO, Procesamiento de información para una inteligencia más eficaz. Recuperado de: en www.wcoomd.org

OMC, (1999). WT/GC/W/227, “Preparativos para la conferencia ministerial de 1999”, “Comunicado de India” Recuperado de:
<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/227.pdf&Open=True>

OMC, (2001). (WT/MIN(01)/17 “Cuestiones y Preocupaciones relativas a la aplicación” Cuarta Conferencia Ministerial- Doha. Recuperado de
https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=35625,33346,18756,37254,17243&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=

OMC, (2012). Facilitación del Comercio, Base de Datos Global sobre Asistencia Técnica relacionada con el Comercio GTAD. Recuperado de:
https://gtad.wto.org/trta_subcategory.aspx?cat=33121

OMC. (2015). Informe sobre el Comercio Mundial 2015 "Acelerar el comercio: ventajas y desafíos de la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC". Publicación de la Organización Mundial del Comercio. Recuperado de:
https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report15_s.pdf

OMC, (2006). Informe sobre el Comercio Mundial 2006. Publicación de la Organización Mundial del Comercio Recuperado de:
https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report06_s.pdf

OMC, (s.f.). Facilitación del comercio, Menos “papeleo” en la frontera. Recuperado de:
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_introduction_s.htm

UNECE, (2012). Guía de implementación de la facilitación del comercio. Recuperado de:
<https://tfig.unece.org/SP/details.html>

Fuentes Académicas y notas de prensa:

ABAD CARRASCO, María Vicenta (2006). “La asistencia mutua y el intercambio de información entre Administraciones Aduaneras” Trabajo presentado al *VI Curso de Alta Especialización en Fiscalidad Internacional* celebrado en la Escuela de la Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales en el primer semestre de 2006, 2007. Recuperado de:
https://www.ciat.org/Biblioteca/AreasTematicas/TributacionInternacional/IntercambiodeInformacion/2007_asistencia_mutua_intercambio_informacion_adm- aduanera_abad_aeat.pdf

Aduana News, (2018). OMA publica la edición 2018 del Marco SAFE. Recuperado de:
<https://aduananews.com/oma-publica-edicio2018-marco-safe/>

BARBÉ, Esther, (1995). Relaciones Internacionales. Madrid, Ed. Paidós. Recuperado de:
https://www.usil.edu.pe/biblioteca/docs/Relaciones_Internacionales%20-%20Barbe_Esther.pdf

- BERNAL NEUMAN, Gonzalo, (2010). Collaborative Border Management: un Acercamiento al Principio de Cooperación Aduanera a Propósito del Acuerdo de Cooperación y Asistencia Aduanera Perú - China. *Derecho & Sociedad*, (35), 283-301. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13308>
- CDA, Centro de despachantes de aduana, (2017). Echegaray: “Es esencial la conectividad entre las aduanas de la región”, Recuperado de: https://www.cda.org.ar/detalle_noticia.php?id=28607
- COLACRAI, Miryam, (2003). El legado hobbesiano acerca del «estado de naturaleza» en los estudios de relaciones internacionales de Hans Morgenthau y Raymond Aron.», *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, Año XIII, N° 24, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral.
- DOBOVŠEK, José (2012). Inclusión de los tratados en el derecho argentino. *Aequitas, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas*. Vol. 6 N°6
- GIDDENS, Anthony (1999). La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. Citado en GALINDO HERNANDEZ, Carolina (2007). La teoría del Estado en la era de la globalización: algunas aproximaciones y problemas pendientes. En publicación: *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. Hoyos Vásquez, Guillermo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/hoyos/12Hernandez.pdf>
- HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter, RITTBERGER, Volker, MURILLO S. Lorena, y CASTRO Y ORTIZ, Francisco. (1999). Las teorías de los regímenes internacionales: Situación actual y propuestas para una síntesis. *Foro Internacional*, volumen 39 número 4 p.499-526. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/27738961>
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph, (1988). Poder e Interdependencia. La política mundial en transición. Capítulo 1. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- KRASNER, Stephen D. (1989). Conflicto estructural: El tercer mundo contra el liberalismo global. (M. Rosenberg, Trad.) Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- KRASNER, Stephen D. (1999/2001). Sovereignty, organized hypocrisy. Traducción al español: Soberanía, hipocresía organizada. Barcelona, Paidós.
- KRASNER, Stephen D. (2001). La soberanía perdurable. *Colombia Internacional*, N.º 53. pp 25-42. Recuperado de: <https://doi.org/10.7440/colombiaint53.2001.01>
- LEVY, Marc, YOUNG, Oran y ZÜRN Michael (1994). The Study of International Regimes. Work paper 94. International Institute for Applied Systems Analysis Laxenburg. Austria.
- MORGENTHAU, Hans (1948/1963) *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Traducción al español: La lucha por el poder y por la paz, Buenos Aires, Sudamericana.
- NEMER PELLIZA, Ana, (s.f.). Estudio de la aplicación práctica del 44º Protocolo Adicional sobre procedimiento para efectuar las consultas y remisión de documentación, Acuerdo de Complementación Económica N° 18, sobre remisión de documentación en los casos de origen dudoso de la mercadería. (tesis de maestría) Recuperado de: <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/11823>

- OLIVERA, Andrés y VIURRARENA, Paula, (2011). Gestión de la seguridad en el comercio internacional como una herramienta de competitividad. Revista INNOTECH Gestión, Número 3. Recuperado de: <https://ojs.latu.org.uy/index.php/INNOTECH-Gestion/article/view/124>
- OSZLAK, Oscar (2012). Burocracia estatal: política y políticas públicas, en revista Postdata N°11, Recuperado de:
<http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/burocracia-estatal-politica-y-politicas-publicas-oscar-ozlak/>
- PASTOR RIDRUEJO, José A. (2002). Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales, Editorial Tecnos, octava edición, Madrid.
- SAAVEDRA, Marcelo y FOSATTI, Verónica (2006). Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración, N°6. Recuperado de:
<http://www.cei.gov.ar/es/revista-del-cei-n%C3%BAmero-6>
- SANSINENA, Juan Carlos, (2012). Implementación efectiva del intercambio internacional de información tributaria en la república argentina. Revista de administración tributaria ciat/aeat/ief, N°33. Recuperado de:
https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_33/Espanol/rev33-7-juan_sansinena-ok.pdf
- STEINBERG, Federico, (2008). Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales, Revista Española de Ciencia Política. Núm. 18, pp. 149-176.
- VANGRASSTEK, Craig, (2013). Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio, Publicación de la Organización Mundial del Comercio. Recuperado de:
https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/historywto_s.pdf
- WILSON, Jhon, MANN, Catherine, OTUSKI, Tsunehiro (2003). Trade facilitation and economic development. Measuring the Impact. The World Bank Development Research Group Trade.