

# **A N E X O S**

## ANEXO I

### LA CONVENCIÓN DE KYOTO

#### A. INTRODUCCIÓN

#### SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS

#### ANTECEDENTES, BENEFICIOS Y PROCEDIMIENTO PARA LA ADHESIÓN<sup>136</sup>

#### PREFACIO

La Convención de Kyoto es uno de los principales instrumentos del Consejo de Cooperación Aduanera. En el presente folleto se explican las ventajas de la adhesión a la Convención y la labor preparatoria que entraña el proceso de adhesión y ejecución de sus disposiciones. El folleto contiene toda la información básica necesaria para familiarizarle con las actividades del Consejo en el campo de la técnica aduanera. Se espera que el lector encuentre útil el folleto como ayuda docente para seminarios y cursos de capacitación aduanera.

La Secretaría del Consejo recibirá con beneplácito las propuestas destinadas a mejorar el folleto. Cuando se revise la presente edición se tomarán en cuenta todas las propuestas, especialmente las relativas a los beneficios resultantes de la adhesión de un país a la Convención.

<sup>136</sup> Consejo de Cooperación Aduanera, Rue de l'Industrie 26-38, B-1040, Bruselas, Bélgica.

*Parte uno*

## INTRODUCCIÓN

I. PREOCUPACIÓN INTERNACIONAL CON RESPECTO  
A LAS FORMALIDADES ADUANERAS

Se han hecho muchos intentos por simplificar y normalizar las formalidades aduaneras en el comercio internacional. Con frecuencia se ha mantenido que su compleja naturaleza y diversidad limitan el comercio legítimo aun hasta el grado de crear medidas de protección indirecta.

Las primeras propuestas sustanciales de simplificación fueron patrocinadas por congresos internacionales de comerciantes europeos y elevadas a la Cámara Internacional de Comercio para que las considerara la Liga de Naciones. La acción intergubernamental emprendida bajo los auspicios de la Liga resultó en la redacción de la Convención Internacional para la Simplificación de las Formalidades Aduaneras y de Otra Índole. Esa Convención, de fecha 3 de noviembre de 1923, fue el primer resultado concreto obtenido. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, 1947) también contiene disposiciones que representan un progreso adicional en la misma dirección.

El establecimiento, en 1947, del Grupo de Estudio de la Unión Aduanera Europea impartió un nuevo ímpetu a esa labor. En una declaración conjunta hecha en París el 12 de septiembre de 1947, ciertos gobiernos representados en el Comité de Cooperación Económica Europea convinieron en considerar la posibilidad de establecer una o más Uniones Aduaneras Intraeuropeas fundamentadas en los principios del Acuerdo General de Ginebra sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Con tal finalidad, decidieron aceptar la hospitalidad que les ofrecieran los países del Benelux para el establecimiento, en Bruselas, de un Grupo de Estudio que examinase los problemas relacionados con el proyecto y los pasos necesarios para su puesta en práctica.

En 1948, el Grupo de Estudio estableció un Comité Económico y un Comité Aduanero, este último ayudado por una Oficina Permanente de Aranceles Aduaneros. Posteriormente, se decidió suspender las actividades del Comité Económico, cuya labor tendía a superponerse a la realiza-

da por la Organización de Cooperación Económica Europea (OCEE) a raíz de la creación de esta última organización.<sup>137</sup>

El capítulo B contiene tres Anexos que tratan de la función básica de aduana, es decir, el despacho de las mercancías importadas para uso en el país. El Anexo B.1 abarca los distintos aspectos del procedimiento usual de despacho (el declarante y la declaración, el examen de las mercancías, el avalúo y pago de los derechos e impuestos de importación, la liberación de la mercancía), mientras que el Anexo B.2 trata de las mercancías exentas de derechos e impuestos de importación, recomendando dicho tratamiento en cierto número de casos estipulados en determinados instrumentos internacionales o abarcados por la legislación nacional de distintos países. Finalmente, el Anexo B.3 se ocupa de las mercancías devueltas al país de exportación bien debido a que su reimportación fue prevista en el momento de la exportación, por ejemplo, en el caso de las mercancías presentadas en exposiciones o ferias en el extranjero, o por razones que están fuera del control del exportador.

El capítulo C contiene sólo un Anexo, que trata de la exportación. Recomienda las formalidades más simples posibles y el cobro de cualesquiera derechos de exportación aplicables siguiendo los mismos procedimientos que con los derechos de importación.

El capítulo D contiene tres Anexos que versan sobre el origen de las mercancías. El primero, el Anexo D.1, establece las normas de origen sobre la base de dos criterios, a saber: el criterio de mercancías totalmente producidas en un determinado país y el criterio de la "transformación sustancial". Este último criterio puede expresarse mediante varios métodos, y de éstos el Anexo recomienda la norma que requiere un cambio de rubro arancelario en la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera. El Anexo D.2 trata del comprobante documental de origen, destacando casos en que no debería exigirse dicho comprobante, o en los que debiera bastar una mera declaración de origen. El tercer Anexo de este capítulo, Anexo D.3, estipula medidas de asistencia administrativa mutua para el control de los comprobantes documentales de origen.

El capítulo E trata, por un lado, de los procedimientos en los que se suspende el pago de derechos e impuestos, tales como tránsito de aduana

<sup>137</sup> Esta organización ha sido sucedida por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

(E.1), transbordo (E.2), almacenes de aduana (E.3) y admisión temporal sujeta a reexportación en el mismo Estado (E.5) y, por el otro, de la importación o exportación de mercancías para su elaboración. Los últimos Anexos describen las distintas posibilidades: reembolso de derechos (E.4), admisión temporal para elaboración interior (E.6) y la sustitución de mercancías libres de aranceles (E.7). El último anexo de este capítulo, el Anexo E.8, que trata de la exportación temporal para la elaboración exterior, considera el procedimiento de elaboración desde el punto de vista de un país que recibe las mercancías después de su fabricación, elaboración o reparación en el extranjero, y les otorga exención total o parcial de derechos e impuestos de importación.

El capítulo F contiene cierto número de Anexos relacionados con procedimientos aduaneros especiales, tales como, por ejemplo, zonas francas (F.1), que se definen como parte del territorio nacional donde ninguna de las mercancías introducidas está sujeta a derechos e impuestos y, por consiguiente, no han de pasar por el control aduanero ordinario. En el Anexo F.2 se describe el procedimiento para la elaboración de las mercancías para uso interno, procedimiento que se aplica en algunos países en los casos en que las mercancías estarían sujetas, en su estado original, a derechos e impuestos de importación más elevados que los aplicables después de la pretendida elaboración. El Anexo F.3 trata de las facilidades aduaneras aplicables a los viajeros, que pueden ser personas (de ordinario, turistas) que entran temporalmente en el territorio de un país en el que no residen normalmente, o personas que vuelven al país en el que residen normalmente. El Anexo F.4 se refiere a las formalidades aduaneras relacionadas con el tráfico postal, mientras que el Anexo F.5 contiene las normas relativas a formalidades aduaneras especiales aplicables a las consignaciones urgentes, con referencia especial al despacho rápido de las remesas de alivio para las víctimas de desastres naturales y catástrofes análogas. El anexo F.6 enumera y regula los casos en los que se han de reembolsar los derechos e impuestos aduaneros de importación, por ejemplo, debido a errores de avalúo, a que las mercancías tienen un valor inferior al declarado o a una clasificación arancelaria incorrecta. El Anexo F.7 contiene disposiciones relativas al transporte de mercancías a lo largo de la costa.

El capítulo G contiene dos Anexos, uno que versa sobre la información suministrada al público por las autoridades de aduana y el otro que trata

de la relación entre las autoridades de aduana y terceros, especialmente los agentes de aduana.

El capítulo H, último, también contiene dos Anexos, que tratan de las apelaciones en cuestiones de aduana y de los delitos aduaneros.

## II. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Es evidente que el resultado deseado, a saber: la aplicación universal de disposiciones aduaneras normalizadas, relativamente simples, no puede lograrse sin una participación activa de tantos países como sea posible. Varias características de la Convención ayudan a asegurar el logro de este objetivo.

La Convención de Kyoto, en virtud del artículo 11, está abierta a la adhesión de cualquier Estado, bien sea o no miembro del Consejo, y de las Uniones Aduaneras o Económicas.

En el momento de la adhesión a la Convención, un Estado ha de aceptar al menos un Anexo. Posteriormente, podrán aceptarse individualmente cada uno de los Anexos restantes. Para los fines de los derechos y obligaciones de una Parte Contratante, cada uno de los Anexos que ha aceptado, junto con el cuerpo de la Convención, constituye un instrumento legal único. El hecho de que los países puedan aceptar ciertos Anexos les permite limitar sus obligaciones, en cualquier momento, a aquellas secciones de su legislación que desean modernizar o hacer concordar con la práctica internacional. También permite a los países llamar la atención sobre el hecho de que los procedimientos normales están ya esencialmente de acuerdo con los Anexos pertinentes de la Convención.

Otra medida, que es sumamente importante para permitir la adhesión de los países a la Convención, figura en el artículo 5, en virtud de la cual las Partes Contratantes que todavía no estén en situación de aplicar una determinada disposición de un Anexo pueden introducir una reserva con respecto a la misma, indicando las diferencias entre las disposiciones de su legislación nacional y las de la norma o práctica recomendada en cuestión.

Cada Parte Contratante puede retirar o modificar sus reservas en cualquier momento y, en realidad, esto es lo que debería ocurrir normalmente, puesto que la Convención se basa en la hipótesis de que la legislación nacional de cualquier Parte Contratante que acepte un Anexo concuerda con

los principios contenidos en el mismo, y que las reservas denotan diferencias que se espera sean eliminadas lo antes posible. Por consiguiente, en virtud del artículo 5(2), una Parte Contratante se compromete a revisar cada tres años sus reservas con respecto a cualquier Anexo que haya aceptado y a informar al Consejo de los resultados de dicha revisión.

Al igual que todas las Convenciones del Consejo, la Convención de Kyoto prescribe sólo facilidades mínimas. Esto significa que no se impide a los países tratar las diversas cuestiones abarcadas por un Anexo de forma más liberal. Por el contrario, el artículo 2 estipula expresamente que las Partes Contratantes no sólo tienen derecho a otorgar facilidades mayores que las estipuladas en la Convención, sino que se les recomienda hacerlo en la mayor medida posible.

La administración y desarrollo futuro de la Convención se ha encomendado al propio Consejo.

Se han establecido dos procedimientos diferentes para enmendar la Convención: el primero es un procedimiento formal, obligatorio para la enmienda del cuerpo de la Convención y las definiciones contenidas en los Anexos. El segundo es un procedimiento más flexible que ha de utilizarse solamente para enmendar o actualizar las disposiciones de un Anexo distintas de sus definiciones. Véanse los artículos 15 y 16, respectivamente, y los comentarios sobre los mismos, donde se proporcionan pormenores de los dos procedimientos de enmienda.

Aunque el cuerpo de la Convención contiene disposiciones que son esenciales para su ejecución, los Anexos son los instrumentos reales de armonización, ya que contienen los principios que se pretende incorporar en la legislación nacional, en cumplimiento con los requisitos de la Convención. Por consiguiente, los países no pueden acceder al cuerpo de la Convención solamente, sino que se requiere que cada Parte Contratante, en virtud de lo dispuesto por el artículo 11, acepte al menos un Anexo.

### III. FUENTES DE INFORMACIÓN

El cuerpo de la Convención se ha reproducido como Apéndice I al presente folleto. Los Anexos no se han reproducido, pero el Apéndice II contiene un resumen de cada uno de los 30 Anexos. La hoja intercalada en este folleto contiene detalles sobre las Partes Contratantes y los Anexos que han aceptado.

El cuerpo de la Convención y el texto completo de los Anexos pueden hallarse en cierto número de publicaciones del Consejo, pero la fuente más completa y fidedigna de referencia es el *Handbook or the Kyoto Convention* (Manual sobre la Convención de Kyoto) que contiene, además del texto de la Convención y los Anexos, comentarios convenidos por el Comité Técnico Permanente y una lista de Partes Contratantes a la Convención, junto con Anexos que han aceptado y las reservas que han notificado. Se puede obtener gratuitamente una publicación en rústica, que contiene el cuerpo de la Convención y el texto de los Anexos, solicitándola de la Secretaría del Consejo. La versión en rústica es especialmente apropiada para uso en seminarios, reuniones y cursos de capacitación.

### *Parte tres*

## BENEFICIOS DE LA CONVENCION DE KYOTO PARA LA FACILITACION DEL COMERCIO Y LA GESTION ADUANERA

### I. FACILITACION DEL COMERCIO

Últimamente, la documentación y procedimientos comerciales han sido sometidos a una revisión sistemática al nivel tanto nacional como internacional con miras a simplificarlos en la mayor medida posible. La preocupación que ha impulsado esta labor es la de que esa documentación y procedimientos comerciales complejos actúan como barreras al comercio internacional en detrimento de las economías nacionales. Esta preocupación ha sido compartida por el Consejo de Cooperación Aduanera y, en realidad, es expresada en los preámbulos de la Convención del Consejo y la Convención de Kyoto. En las introducciones a distintos anexos también se indica claramente que, al preparar los Anexos, se tomaron en cuenta las consideraciones económicas y comerciales. Esto se aplica en particular, por ejemplo, a las introducciones a los Anexos relativos a liberación condicional (capítulo E) y las concernientes a los procedimientos especiales (capítulo F).



¿De qué forma es importante la Convención de Kyoto en la cooperación internacional para la facilitación del comercio?

Las disposiciones de los Anexos piden la simplificación de las formalidades aduaneras ya que se reconoce que las formalidades aduaneras no han de ser complejas para ser eficaces. También se reconoce que estas disposiciones prescriben una facilitación mínima, y que las Partes Contratantes pueden estipular facilidades más generosas. Por consiguiente, las partes de negociaciones comerciales bilaterales o regionales, o de negociaciones internas entre entidades comerciales por un lado, y las autoridades aduaneras u otras autoridades gubernamentales, por el otro, quizás deseen considerar las pautas proporcionadas por los Anexos como punto de partida para sus negociaciones.

Con frecuencia, la simplificación de los procedimientos aduaneros conduce a una reducción en el número de documentos requeridos por la aduana, reduciendo así aún más los gastos de importación y exportación.

La Convención de Kyoto surte el efecto de simplificar y armonizar la legislación aduanera y, por consiguiente, facilita el comercio. Cada país que acepte un Anexo se compromete a incorporar los principios contenidos en ese Anexo en su legislación aduanera.

Los 30 Anexos de la Convención abarcan los procedimientos aduaneros fundamentales existentes en los países miembros del Consejo. Mediante la Convención, se ha logrado una codificación de los procedimientos aduaneros y, en cierta medida, de la legislación de aduana. Esta codificación es beneficiosa para el comercio en muchos aspectos. En particular, la Convención y sus Anexos, junto con las reservas existentes, constituyen una fuente valiosa de información en relación con los procedimientos aduaneros actuales utilizados por los países miembros.

La Convención y sus Anexos contiene ciertas definiciones y conceptos que son cada vez más utilizados en la comunicación internacional de la información comercial y que paulatinamente son empleados en otros instrumentos internacionales. Cierta número de definiciones y conceptos contenidos en la Convención han sido adoptados, por ejemplo, para uso en el registro de estadísticas comerciales internacionales.<sup>138</sup>

<sup>138</sup> Véase UNSO M.52 - International Trade Statistics, Concepts and Definitions. (Revisión 1981.)

## II. GESTIÓN ADUANERA

Conviene no perder de vista que las formalidades y procedimientos más simples también son menos costosos para la aduana, ya que son más fáciles de administrar. Con muchas formalidades y procedimientos complicados, la delegación eficaz de la autoridad se hace más difícil, ya que generalmente hay problemas que requieren decisiones al nivel de oficina principal; entonces se hace necesario celebrar consultas frecuentes entre los funcionarios y las oficinas, ocasionando así un uso antieconómico de los recursos.

Cuando se han simplificado las formalidades, los procedimientos pueden ser aplicados más fácilmente por personal que todavía no está plenamente capacitado. Estos procedimientos también son fáciles de adaptar al empleo de técnicas mecanizadas o automatizadas.

Las administraciones de aduanas que deseen revisar su legislación hallarán una guía valiosa en los Anexos que prescriben los principios fundamentales que deberían incluirse en la legislación nacional. Los Anexos han sido adoptados por el Consejo, que consiste en países miembros desarrollados y en desarrollo de todas las regiones del mundo, y, por tanto, los principios allí contenidos son reconocidos internacionalmente como conceptos que establecen un equilibrio entre las necesidades de la aduana, el comercio y el público en general. Los comentarios sobre algunas de las disposiciones proporcionan una interpretación autorizada. Por tanto, el *Handbook on the Kyoto Convention* (Manual sobre la Convención de Kyoto) no sólo facilitará a los responsables de redactar la legislación aduanera su labor de redacción sino que, además, les permitirá dar contestación a cualesquiera preguntas relativas a los proyectos que hayan preparado.

Las administraciones que deseen incorporar los principios de los Anexos en su legislación aduanera también pueden pedir asistencia técnica a la Secretaría del Consejo o a los Miembros del Consejo que ya son Partes Contratantes de la Convención de Kyoto. La Secretaría puede proporcionar asistencia técnica en los casos siguientes (véase también "Asistencia Técnica", Apéndice III, Sección V):

- facilitación de información relativa a la interpretación de las disposiciones de los Anexos;

- examen de la legislación nacional con miras a determinar si está de acuerdo con lo dispuesto por los Anexos;
- redacción de reservas;
- otros casos que pudieran surgir de la aplicación de la Recomendación del Consejo de fecha 18 de junio de 1981 relativa a la cooperación técnica en cuestiones aduaneras, tales como la localización y contratación, en cooperación con los países miembros, de expertos que puedan asesorar a los gobiernos y las administraciones con respecto a las repercusiones de la adhesión a la Convención y las medidas necesarias para su puesta en práctica.

### III. RAZONES PARA LA ADHESIÓN DE UN ESTADO A LA CONVENCION DE KYOTO

En los párrafos que anteceden se explica el papel de la Convención en la facilitación del comercio y la gestión aduanera. Un Estado no ha de hacerse necesariamente Parte Contratante de la Convención para aplicar sus disposiciones. Sin embargo, hay cierto número de consideraciones que pueden impulsar a un Estado a convertirse en Parte Contratante.

No hay duda de que, como instrumento internacional, la Convención de Kyoto tiene una gran pertinencia para la cooperación de los Estados en el comercio e intercambio internacional. El hecho de ser una Parte Contratante entraña un compromiso por parte de un Estado a obligarse y observar los requisitos dispuestos por los Anexos que ha aceptado, y demuestra la importancia y seriedad que un Estado acuerda a la facilitación del comercio internacional.

La convención establece derechos y obligaciones entre las Partes Contratantes que han aceptado los mismos Anexos. Un Estado que haya accedido a la Convención puede esperar que otras Partes Contratantes acuerden a sus exportaciones el tratamiento estipulado en aquellos Anexos que las Partes han aceptado. Los países que han aceptado la Convención y ciertos de sus Anexos se comprometen a no discriminar entre los países que han aceptado los mismos Anexos y los que, hasta la fecha, no lo han hecho.

La adhesión a la Convención también proporciona una base legal para revisar o enmendar la legislación aduanera de una Parte Contratante. Este hecho es especialmente importante en los países en que la enmienda de la legislación da lugar con frecuencia a cuestiones políticas.

Ni qué decir tiene que los motivos para la adhesión a la Convención a la aceptación de ciertos Anexos también dependerán de consideraciones nacionales especiales. Los países que formen una agrupación económica o que tengan un acuerdo comercial pueden decidir unirse conjuntamente a la Convención y aceptar los Anexos que tengan un interés especial para ellos. Los Anexos aceptados pudieran constituir, además, una base legal objetiva para los derechos y obligaciones que surjan entre esos países, incluso en los casos en los que no se ha establecido dentro de esas agrupaciones una legislación aduanera común.

Análogamente, un país que desee atraer el comercio en tránsito o depósito puede adoptar la Convención y aceptar los Anexos pertinentes no sólo para divulgar sus intereses sino también para promover una empresa internacional que proporcionará las facilidades fundamentales que se estipulan en esos Anexos.

El hecho de ser una Parte Contratante de la Convención da a un Estado ciertos derechos en lo que respecta a la administración de la Convención. A las Partes Contratantes se les informa de las propuestas de enmienda de la Convención; tienen derecho a participar en cualesquiera decisiones destinadas a enmendar la Convención y a ser parte de la enmienda. Además, se requiere su consenso para la terminación de la Convención.

La puesta en práctica de la Convención de Kyoto no sólo es un ideal que conviene alcanzar sino, además, una medida que proporcionará grandes ventajas prácticas. El hecho de que una nueva Parte Contratante otorgue las disposiciones de un determinado Anexo aceptado también facilita el comercio de los países miembros que ya son Partes Contratantes de la Convención. Esta facilitación consta de dos aspectos:

1) debido al efecto de la armonización, la existencia de procedimientos de importación análogos en un gran número de países de destino facilitará la labor de los exportadores de mercancías, y

2) en la mayoría de los casos, se simplificará más el sistema aduanero en su conjunto e incluirá un número de medidas de facilitación mayor que hasta la fecha.

Una razón adicional para acceder a la Convención de Kyoto guarda relación con los Estados que ya son miembros del Consejo. Como Partes Contratantes a la Convención por la que se establece el Consejo, esos Estados, utilizando las palabras del preámbulo de dicha Convención, esta-

ban “convencidos que redundará en interés del comercio internacional promover la cooperación entre los gobiernos en estas cuestiones (aduaneras), cuenta habida de los factores económicos y técnicos que entran en juego”. Por tanto, un miembro del Consejo que haya adoptado las miras de la Convención del Consejo puede desear convertirse en Parte Contratante de la Convención de Kyoto para demostrar su firme creencia en dichas miras.

Cabe advertir que las miras meritorias de la Convención de Kyoto sólo pueden alcanzarse si la Convención es objeto de una aceptación mundial. De los párrafos que anteceden se desprende claramente que las partes del comercio internacional, a los niveles tanto nacional como internacional, salen beneficiadas de la aplicación mundial de las disposiciones de la Convención y sus Anexos. Por tanto, deberían participar cada vez más en los esfuerzos tendentes a promover la aceptación mundial de la Convención. En conclusión, los beneficios principales que obtiene un Estado, su administración de aduanas y su comunidad comercial pueden resumirse de la manera siguiente:

#### *Beneficios para la economía en su conjunto*

- La simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros es un elemento especialmente útil en todo programa concebido para promover y fomentar el comercio internacional.
- Se simplifican los procedimientos de importación, exportación y tránsito que entran en juego en dicho comercio.
- Se facilita el transporte de pasajeros y mercancías entre los países.

#### *Beneficios para las administraciones de aduana*

- Puesto que la Convención es una guía integral para los principales procedimientos de aduana actualmente aplicados o recomendados para aplicación en el mundo, es una fuente valiosa de asistencia para las administraciones encargadas de revisar o modernizar la legislación aduanera nacional. A este respecto, los países pueden incorporar las disposiciones de la Convención en su legislación nacional y pueden identificar rápidamente cualquier procedimiento que haya perdido actualidad.

- Aunque un país puede hallar, desde el principio, que es conveniente hacer una reserva debido a una determinada legislación que ha perdido actualidad, la necesidad de comparar dichas reservas cada tres años con las disposiciones de la Convención constituye una forma regular de comprobar la legislación nacional y un estímulo para modernizarla.
- La Convención proporciona una base autorizada para armonizar los procedimientos aduaneros, y este hecho es especialmente valioso para los países que también son miembros de uniones aduaneras o económicas dentro de las cuales se pretende establecer un cuerpo único de legislación aduanera.

#### *Beneficios para la comunidad comercial*

- La Convención de Kyoto proporciona información integral a los comerciantes sobre los principales procedimientos de aduanas aplicables en todo el mundo.
- La Convención encarece y facilita la introducción de procedimientos y técnicas simplificados y armonizados y promueve medidas destinadas a facilitar el comercio internacional.
- Los exportadores se benefician cuando un determinado número de países aceptan los mismos Anexos y, por ende, aplican procedimientos de importación análogos.

#### *Parte cuatro*

### PROCEDIMIENTOS PARA LA ADHESIÓN A LA CONVENCIÓN DE KYOTO

#### I. ADHESIÓN

Un país puede convertirse en Parte Contratante de la Convención adhiriéndose a la Convención y aceptando al menos un Anexo.

En esta parte del folleto se trata el proceso de adhesión y se examina minuciosamente la labor administrativa preparatoria que ha de realizarse en el país que desee adherirse a la Convención. Se comprende, natural-

mente, que la naturaleza y magnitud de la labor y las formalidades que entraña la adhesión a un instrumento internacional pueden diferir notablemente de un país a otro. Sin embargo, se espera que la descripción muy general y los ejemplos proporcionados en el presente folleto faciliten las tareas que haya de realizar el personal de aduana en cuestión.

## II. PAPEL DEL SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO

Incumbe al Secretario General notificar a las partes especificadas la existencia de la Convención, su estado de aceptación y cualesquiera enmiendas a la misma.<sup>139</sup> Además de estas comunicaciones formales, de vez en cuando se envían a los países invitaciones a adherirse a la Convención y a aceptar tantos Anexos como sea posible.

De ordinario, el Secretario General transmite las notificaciones e invitaciones a través de cauces diplomáticos, por ejemplo, por conducto del Ministerio responsable de los asuntos exteriores. Además, el Secretario General recibe los instrumentos de adhesión y notifica a las Partes Contratantes de las adhesiones a la Convención y las aceptaciones de los Anexos.

## III. LABOR PREPARATORIA EN EL PAÍS QUE SOLICITA LA ADHESIÓN

### *Consideraciones generales*

En muchos países, es el departamento jurídico del gobierno o el Ministerio responsable de los asuntos exteriores quien se ocupa de los principios de la adhesión a los instrumentos internacionales. En lo que respecta a la adhesión a la Convención de Kyoto, la Administración de Aduana ha de participar especialmente en decidir qué Anexos deberían aceptarse, si deberían introducirse reservas en relación con ciertas disposiciones y si la legislación aduanera debería revisarse o enmendarse, y cómo hacerlo, para que concuerde con lo dispuesto por los Anexos que se van a aceptar, puesto que es la Aduana la que ejecuta la ley en cuestión y la que, por tanto, está en situación de asesorar sobre los aspectos prácticos y las repercusiones de los cambios en la legislación.

<sup>139</sup> Las notificaciones que deberá hacer el Secretario General figuran detalladamente en el comentario sobre el artículo 18 de la Convención.

Puesto que la Convención de Kyoto abarca procedimientos de Aduana, incluye aspectos que son de interés para cierto número de departamentos gubernamentales y, por supuesto, para muchos sectores de la economía. Por tanto, al considerar la adhesión a la Convención, han de consultarse todos los departamentos del gobierno que estén interesados en ciertos Anexos. En esta etapa, también debería consultarse, en principio, a la comunidad comercial.

Para mayor conveniencia administrativa y legislativa, se aconseja a los países que acepten tantos Anexos como sea posible en el momento de adherirse a la Convención. Esto no significa, empero, que haya de postergarse la adhesión hasta que el país pueda aceptar simultáneamente todos los Anexos que con el tiempo desea aceptar. En muchos países la labor legislativa importante consiste en obtener aprobación gubernamental para la adhesión a la Convención como tal. Una vez aprobada la adhesión, la aceptación subsiguiente de Anexos individuales es más fácil, y en algunos casos esta aceptación puede efectuarse mediante legislación secundaria o acción administrativa.

Es evidente que no se espera que un país acepte la totalidad de los treinta Anexos, ya que puede que no existan en ese país todos los procedimientos abarcados por los Anexos. Por ejemplo, muchos países quizás no deseen aceptar el Anexo E.7 relacionado con la sustitución de mercancías libre de aranceles ya que abarca un procedimiento que sólo existe en unos cuantos países.

Una vez adoptada la decisión de adherirse a la Convención de Kyoto, la etapa siguiente consiste en decidir qué Anexos deberían aceptarse, decisión que ha de tomar en cuenta cierto número de factores.

Por supuesto, deberían aceptarse, con las reservas de rigor, cualesquiera Anexos que tengan un interés especial para el país. Por ejemplo, un país que tenga una zona franca quizás encuentre útil aceptar el Anexo F.1 relacionado con las zonas francas. Sin embargo, otro país puede considerar que el Anexo E.1 relacionado con el tránsito aduanero es de la mayor importancia si dicho país desea atraer o promover el tránsito.

Entonces debería estudiarse la posibilidad de aceptar los Anexos cuyas disposiciones sean fundamentalmente compatibles con las disposiciones existentes en la legislación del país o en los que pueda enmendarse fácilmente la legislación nacional para tomar en cuenta las disposiciones de los Anexos. Sin embargo, pudiera no ser aconsejable aceptar un Anexo si



es necesario introducir reservas importantes con respecto a la mayoría de sus disposiciones.

En lo que atañe a la interpretación de la Convención y los Anexos en particular, se subraya nuevamente que siempre deberá hacerse referencia al *Handbook on the Kyoto Convention* (Manual sobre la Convención de Kyoto) especialmente, ya que contiene comentarios sobre muchas de las disposiciones de la Convención.

### *Examen detallado de los Anexos*

En la introducción a cada Anexo se presenta una breve reseña del contenido del Anexo que debería servir de ayuda para comprender e interpretar las distintas disposiciones.

Las definiciones dan el significado exacto de los términos más importantes utilizados en el Anexo. Si los términos definidos no se han incorporado en la legislación nacional, deberá dárseles los mismos significados en dicha legislación que los que se les da en el Anexo. Cabe observar que no se permiten reservas con respecto a las definiciones.

Sin embargo, hay en los Anexos términos y expresiones que no están definidos y que pueden no concordar con la terminología utilizada en un determinado país. Algunos de estos términos y expresiones pueden encontrarse en el *Glosario de términos aduaneros internacionales* del Consejo. En lo que respecta a los términos y expresiones para los que no existen definiciones nacionales o internacionales, deberían entenderse con su significado normal en el uso ordinario.

La comparación de las disposiciones de un Anexo con las de la legislación nacional debería tener por finalidad determinar si los requisitos de un Anexo están ya abarcados por la legislación nacional. Esa comparación puede revelar alguna de las condiciones siguientes:

- a) la legislación nacional cumple todos los requisitos del Anexo;
- b) la legislación nacional cumple solamente algunos de los requisitos, pero los requisitos restantes se cumplen mediante instrucciones administrativas emitidas en virtud de esa legislación;
- c) algunos requisitos del Anexo no los cumplen la legislación nacional ni las instrucciones emitidas en virtud de ella, o

*d)* algunas disposiciones en la legislación nacional son incompatibles con los requisitos del Anexo.

En el caso de *a)* y *b)* *supra*, puede aceptarse el Anexo sin reservas o sin enmendar la legislación nacional. Sin embargo, cabe advertir que ciertas disposiciones de los Anexos requieren legislación nacional que especifique ciertas cuestiones. Por ejemplo, la Norma 27 del Anexo E.5, relativa a la admisión temporal estipula:

La legislación nacional especificará la fecha que se deberá tomar en cuenta para determinar el valor y la cantidad de mercancía declarada para uso interno y las tasas de impuestos de importación y derechos aduaneros que han de aplicárseles.

Debería enmendarse la legislación nacional si no dice nada al respecto, o si abarca este aspecto sólo en relación con la mercancía específicamente para uso interno (véase la Norma 47 del Anexo B.1 relativa al despacho aduanero para uso interno).

En los casos en que la legislación nacional no abarca de forma adecuada los requisitos del Anexo, como en el caso *c)* *supra*, ésta habrá de enmendarse para que refleje todos los requisitos del Anexo.

En el caso *d)* *supra*, en el que algunas de las disposiciones de la legislación nacional son incompatibles o incongruentes con los requisitos del Anexo, deberá decidirse si enmendar la ley o si introducir reservas con respecto a las disposiciones pertinentes del Anexo. Puede haber cierto número de razones para introducir reservas, pero cabe advertir que éstas han de revisarse cada tres años para determinar si pueden retirarse o modificarse. Para alcanzar el objetivo de la armonización y facilitación mundial, debiera darse preferencia, en la medida de lo posible, a enmendar la ley nacional.

Si algunas de las disposiciones contenidas en la legislación nacional existente son incompatibles con los requisitos de un Anexo que un país desea adoptar y si a la sazón no es posible enmendar la legislación nacional, las reservas con respecto a las normas o prácticas recomendadas afectadas habrán de presentarse en el momento de aceptar el Anexo. Si, con posterioridad a la aceptación de un Anexo, los cambios en la legislación nacional incluyen la introducción de disposiciones que son incompatibles

tibles con la legislación del Anexo, las reservas resultantes de dichos cambios habrán de notificarse al Consejo.

#### IV. PREPARACIÓN DE INFORMES O MEMORANDOS

Tan pronto como se hayan adoptado todas las decisiones arriba mencionadas, la administración de aduana u otra entidad competente ha de preparar los informes o memorandos que requieran los distintos funcionarios pertinentes en las distintas etapas de obtención de la aprobación gubernamental para la adhesión a la Convención y para la aceptación de los distintos Anexos seleccionados.

Tomando como base los distintos informes o memorandos relativos a la adhesión a los que ha tenido acceso la Secretaría del Consejo, al parecer los puntos principales que han de incluirse son los siguientes:

a) una descripción<sup>140</sup> concisa del Consejo de Cooperación Aduanera, sus miembros y el hecho de si el país en cuestión es miembro, y en caso afirmativo, desde cuándo;

b) una referencia a otros instrumentos del Consejo que el país en cuestión haya aceptado;

c) una descripción concisa de la Convención de Kyoto y sus objetivos con respecto a la facilitación y armonización, junto con una referencia al hecho de que contiene 30 Anexos que abarcan todos los procedimientos aduaneros;

d) una referencia a aquellos países que ya son Partes Contratantes de la Convención de Kyoto;

e) una recomendación relativa a la adhesión y aceptación de Anexos específicos y cualquier reserva;

f) una indicación de las posibles repercusiones, por ejemplo, la aceptación no tiene repercusiones fiscales; sólo se necesitarán enmiendas de índole técnica en la legislación existente, etcétera;

g) una indicación de que todas las partes que puedan tener interés en la Convención de Kyoto y en la legislación existente han sido consultadas, y el hecho de si se prevé alguna objeción de dichas partes;

<sup>140</sup> Véase la página 12, *supra*, y la publicación del Consejo titulada "In Brief... The Customs Co-operation Council" (Breve reseña del Consejo de Cooperación Aduanera).

*h)* un resumen de los Anexos cuya aceptación se recomienda (los resúmenes contenidos en el Apéndice II de este folleto deberían ser útiles para esta finalidad y pueden citarse al pie de la letra. El texto completo de los Anexos en cuestión también debería acompañar al informe).

La hoja intercalada en este folleto contiene una relación de las Partes Contratantes de la Convención de Kyoto y los Anexos que han aceptado.<sup>141</sup>

Según la práctica de los distintos países, el informe final quizás tenga que ir acompañado de un proyecto de las enmiendas propuestas a la legislación nacional y el texto de las reservas que con el tiempo hayan de comunicarse al Secretario General del Consejo. En el informe final al nivel nacional, el texto de las reservas que se propongan debería incluir una explicación de las razones por las que se hacen determinadas reservas.

En lo que respecta a la redacción de las enmiendas a la legislación nacional, cabe recordar que la mayoría de las disposiciones no fueron formuladas como disposiciones ejecutivas. Estas disposiciones no están dirigidas al público ni a los funcionarios de aduana, sino a los gobiernos y las administraciones de aduana, y les exigen que otorguen al menos los derechos estipulados en ellas y no impongan obligaciones adicionales más allá de las estipuladas. Por consiguiente, las disposiciones no pueden trasplantarse, en su forma existente, a la legislación nacional. En los casos en que faltan en la legislación nacional algunos aspectos del procedimiento especificado por un Anexo, deberían redactarse disposiciones que abarquen esos aspectos.

## V. REDACCIÓN DE LAS RESERVAS

El texto de las reservas requiere una atención especial. El artículo 5 de la Convención estipula que las reservas especifiquen las diferencias existentes entre las disposiciones de la legislación nacional y las de la norma o normas y práctica o prácticas recomendadas con respecto a las cuales se presentan las reservas. Debería hacerse referencia al comentario sobre el artículo 5 que detalla los requisitos de dicho artículo, especialmente en lo

<sup>141</sup> Se recuerda a los países que tomen en cuenta cualesquiera enmiendas efectuadas con posterioridad a la publicación de la hoja intercalada en este folleto.

tocante a la notificación de las reservas como resultado de la existencia de distintas prohibiciones y restricciones.

Al redactar el texto de las reservas, es aconsejable, para mayor claridad, utilizar, en la medida de lo posible, el lenguaje de la norma o práctica recomendada con respecto a la cual se hacen las reservas. A título de ilustración, la Norma 20 del Anexo E.3, concerniente a los almacenes de aduana, estipula que “se permitirá la transferencia de propiedad de las mercancías almacenadas”. Con respecto a esta Norma, puede redactarse una reserva que rece así: “Sólo se permite la transferencia de propiedad de las mercancías almacenadas en el caso de mercancías almacenadas en almacenes públicos de Aduana”. Otro ejemplo guarda relación con la práctica recomendada 3 del Anexo D.2, concerniente al comprobante documental de origen. Esta práctica recomendada estipula los casos en que no debería exigirse tal comprobante. Si la legislación nacional exige aún comprobantes documentales en los casos especificados, en la reserva se deberían enumerar todos los casos en que se requieren aún tales comprobantes, y no mencionar meramente, en vez de ello, que no se cumple con esta práctica recomendada.

Si es necesario, la Secretaría puede ayudar a redactar las reservas (véase el párrafo 50 de este folleto).

## VI. CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE ADHESIÓN

Hay que tener presente que, puesto que el instrumento de adhesión y aceptación de la Convención y sus Anexos es un documento oficial, no debería contener explicaciones ni buscar aclaraciones del Secretario General; simplemente debería indicar por medio de un texto bien redactado los requisitos de la legislación nacional frente a la norma o práctica recomendada pertinente. Sin embargo, si se requiere aclaración, ésta puede solicitarse mediante correspondencia con la Secretaría del Consejo.

En el gráfico de movimiento de la página 70 se trata de delinear, de forma esquemática, las etapas posibles del proceso de adhesión. Por supuesto, el número, flujo y secuencia de las etapas afectadas diferirán de un país a otro. El cuadro se incluye para informar a las posibles administraciones de aduana que estén considerando la preparación de una recomendación a su gobierno para adhesión a la Convención acerca de las distintas etapas que pudieran tener lugar en el país en cuestión. Esta infor-

mación permitirá a la administración de aduanas familiarizarse con el marco en el que se lleva a cabo la labor preparatoria. También debería permitirle seguir el proceso de la labor preparatoria en sus distintas etapas y estimar la fecha en que es probable que el instrumento de adhesión sea depositado en la Secretaría General.