

## EL DERECHO ADUANERO Y LAS ADUANAS FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN CONTEMPORÁNEA

Ricardo Xavier BASALDÚA\*

SUMARIO: I. *El tiempo de la globalización*; II. *La globalización y el derecho aduanero*; III. *La globalización y las aduanas*; IV. *La globalización y el regionalismo*; V. *La globalización y la internacionalización de las normas regulatorias del tráfico internacional. La tendencia hacia la uniformización. El avance del derecho internacional sobre los derechos aduaneros nacionales*; VI. *Los nuevos desafíos para las aduanas.*

### I. EL TIEMPO DE LA GLOBALIZACIÓN

Una de las notas características del tiempo en que nos toca vivir es, sin duda, el de la denominada “globalización”.

El hombre “es” en su “circunstancia”, como enseñaba José Ortega y Gasset,<sup>1</sup> y, en tal sentido, nuestro contorno, nuestro horizonte, el mundo en que hemos de vivir, se ha ampliado de manera extraordinaria e inusitada.<sup>2</sup>

\* Abogado por la Universidad de Buenos Aires; profesor titular de Derecho comercial I de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina; profesor de Derecho aduanero y Comercio exterior de la maestría en derecho de la empresa de la Universidad Austral.

<sup>1</sup> Ortega y Gasset, José, *El hombre y la gente*, Madrid, Revista de Occidente-Alianza, 1980, pp. 68 y ss.

<sup>2</sup> Hay autores, como Toffler, Alvin y Heidi, que consideran que “Una nueva civilización está emergiendo en nuestras vidas... Esta nueva civilización trae consigo nuevos tipos de familia; formas distintas de trabajar, amar y vivir; una nueva economía; nuevos conflictos, y, más allá de todo esto, una conciencia asimismo diferente”. Agregan que “La especie humana ha experimentado hasta ahora dos grandes olas de cambio, cada una de las cuales sepultó culturas o civilizaciones anteriores y las sustituyó por estilos de vida hasta entonces

La globalización es el resultado de un conjunto de causas y, a su vez, provoca una serie de efectos en todo el mundo.

Los países y los pueblos se encuentran más estrechamente vinculados que nunca en el pasado.<sup>3</sup> Se hace alusión a ello cuando nos referimos al

inconcebibles. La primera ola de cambio —la revolución agrícola— invirtió miles de años en su desarrollo. La segunda ola —el auge de la civilización industrial— necesitó sólo trescientos años. La historia avanza ahora todavía a mayor velocidad, y es probable que la tercera ola progrese y se complete en unas pocas décadas”. Señalan que “En la tercera ola de economías de base mental, la producción en serie (a la que podría considerarse como el signo distintivo de la sociedad industrial) es ya una forma anticuada. La producción desmasificada —cantidades escasas de productos muy específicos— constituye la clave manufacturera”. Advierten que “Cada vez existen más intercambios comerciales entre las economías de la tercera ola”. Entienden que “la globalización empresarial y financiera exigida por las economías en vanguardia de la tercera ola perfora la soberanía nacional...”. Enseñan que “Mientras que la tierra, la mano de obra, las materias primas y el capital eran los principales factores de la producción en la antigua economía de la segunda ola, el conocimiento —definido aquí en términos generales como datos, información, imágenes, símbolos, cultura, ideología y valores— es el recurso crucial de la economía de la tercera ola”. Precisan que “Lo que hace que la economía de la tercera ola sea verdaderamente revolucionaria es el hecho de que, en contraposición a los recursos finitos de la tierra, la mano de obra, las materias primas y quizá incluso el capital, el conocimiento es a todos los fines inagotable”, *La creación de una nueva civilización*, Barcelona, Plaza & Janés, 1999, pp. 21, 22, 37-39 y 50.

<sup>3</sup> Aldo Ferrer señala que “La globalización de la economía mundial de estas últimas décadas del siglo XX ha vinculado aún más la realidad interna de las naciones con su contexto externo. La expansión del comercio, las operaciones transnacionales de las empresas, la integración de las plazas financieras en un mega mercado de alcance planetario, y el espectacular desarrollo de la información, han estrechado los vínculos entre los países. En algunas regiones la formación de espacios multinacionales es otra manifestación de la globalización en el orden mundial”, Ferrer, Aldo, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 11. Stiglitz, Joseph E., opina que “La globalización ha reducido la sensación de aislamiento en buena parte del mundo en desarrollo y ha brindado a muchas personas de esas naciones acceso a un conocimiento que hace un siglo ni siquiera estaba al alcance de los más ricos del planeta”, *El malestar en la globalización*, Buenos Aires, Taurus, 2002, pp. 30 y 31. Sin embargo, cabe advertir que el fenómeno del “encogimiento” del mundo también fue motivo de reflexión en tiempos que nos precedieron. Así, recordamos lo expresado por Ortega y Gasset: “al concluir la guerra de 1914-1918 se produjo en el mundo un fenómeno: el planeta súbitamente se contrajo de suerte que los pueblos comenzaron a existir mucho más cerca los unos de los otros que antes”. Y destacaba el “fabuloso progreso de los medios de comunicación”, que “todos los pueblos se hicieron fronterizos” y que “las naciones quedaron interpenetradas mutuamente, pues no hay país a quien no sean indispensables los demás”. No obstante, también advertía: “el hecho de que súbitamente los pueblos se hayan aproximado tanto espacialmente no quiere decir que vitalmente estén más próximos. Al contrario. Al hallarse tan inmediatos de repente advierten que una aproximación espacial no ha ido

mundo como la “aldea global”.<sup>4</sup> La revolución tecnológica en las comunicaciones y en los transportes ha resultado decisiva para configurar el fenómeno.<sup>5</sup>

La posibilidad de comunicarse inmediatamente con cualquier parte del mundo a costos relativamente bajos, que tienden a reducirse, la difusión de la informática, la enorme y creciente información disponible a través de la conexión por Internet, la información que recibimos diariamente a través de la radio, por correo electrónico, las imágenes que nos brinda la televisión sobre lo que acontece en todo el planeta en tiempo real, han modificado nuestra “circunstancia”, nuestro “aquí y ahora”, y, con ello, nuestra percepción del mundo.

Los medios de transporte disponibles, cada vez más numerosos y veloces, así como también menos costosos, nos permiten desplazarnos y remitir mercaderías a los lugares más lejanos del mundo en tiempos breves, que tienden a achicarse progresivamente.

Se ha ido modificando de tal modo nuestra relación con el tiempo y el espacio.

Se han reducido significativamente las distancias y con ello las barreras geográficas a la circulación de personas, mercaderías, servicios y capitales.

ción en el modo de ser, en sus ideas y sentimientos, en sus costumbres, instituciones y economías, de modo que si bien ese triunfo sobre el espacio y la lejanía significa a la larga un beneficio radical, va a tener por lo pronto grandes pérdidas y enormes conflictos. Tengamos presente esta otra circunstancia: cada pueblo se constituyó contando con la distancia tradicional a que estaban los demás”, *Una interpretación de la historia universal*, Madrid, Revista de Occidente, El Arquero, 1966, pp. 18 y 23; Fuentes, Carlos, considera al respecto que “Sería ceguera de parte nuestra creer que la presente globalización es la primera o la única de la historia. Es sólo, acaso, la más veloz”, “La tercera globalización”, artículo publicado en el diario *La Nación*, sección 7, “Enfoques”, p. 3, Buenos Aires, 30 de noviembre de 2003.

<sup>4</sup> Así la denominó McLuhan, Marshall, para graficar la trascendente incidencia de la enorme difusión de los medios audiovisuales.

<sup>5</sup> Stiglitz considera que la globalización es, fundamentalmente, “la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios y capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras”, *op. cit.*, nota 3, p. 37.

El tráfico internacional ignora cada vez más las delimitaciones políticas.<sup>6</sup> La globalización determina que se considere al mundo como un gran mercado único sin fronteras.<sup>7</sup> En ese espacio económico se desenvuelven las empresas multinacionales o transnacionales,<sup>8</sup> que operan simultáneamente en los territorios de diversos Estados, procurando aprovecharse de las ventajas comparativas.

Se habla de la interdependencia de los Estados<sup>9</sup> y de su incapacidad para encarar solos los problemas que plantea la contaminación ambiental, la

<sup>6</sup> Al respecto, Tamames, Ramón, expresa: “el globalismo es algo más que la mundialización. Constituye un verdadero salto cualitativo, en el sentido de que desborda la mera expansión del comercio internacional, y de las fases de cooperación (disminución de las barreras) e integración (supresión de las mismas). Sucede, sencillamente, que el comercio se hace ya virtualmente sin fronteras, en el espacio planetario, sin solución de continuidad”, *Estructura económica internacional*, 18a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 42.

<sup>7</sup> Pace, Virgile, considera que con la expresión “mundialización” se alude a un mercado único y precisa que “Debe hablarse de internacionalización del mercado de bienes, de la interdependencia. Pero no de la abolición de las barreras culturales, políticas o jurídicas”, *L’organisation mondiale du commerce et le renforcement de la réglementation juridique des échanges commerciaux internationaux*, París, L’Harmattan, 2000, p. 17.

<sup>8</sup> Ávila, Antonio María y otros, señalan: “el creciente protagonismo que empiezan a adquirir las empresas multinacionales en las relaciones internacionales”. Advierten que “Los Estados siguen limitados a un territorio mientras que las empresas se están convirtiendo en actores internacionales o mundiales. Con agudeza, ha recogido F. Sachwald dos nuevos aspectos de la cuestión: a) la perspectiva mundial que las empresas adoptan para labrar sus estrategias van haciéndolas cada vez más independientes de sus países de origen; las empresas de distintos orígenes, en el contexto de desregulación y liberalización han llegado a ser los representantes de la competitividad”, *Regulación del comercio internacional tras la ronda Uruguay*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 25 y 31. Stiglitz, Joseph E., destaca que “La globalización es enérgicamente impulsada por corporaciones internacionales que no sólo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también la tecnología”, *op. cit.*, nota 3, p. 37.

<sup>9</sup> Carreau, Dominique y Juillard, Patrick, sostienen que “La interdependencia económica entre los Estados es un hecho: se impone al conjunto de ellos. Es hoy en día popularizada bajo el vocablo *mundialización* (o globalización) de la economía internacional. Este fenómeno de integración de las economías nacionales se debe, entre otras causas, a una doble liberalización jurídica tanto en materia de intercambios económicos internacionales (lo que ha permitido un desarrollo considerable del comercio) como en materia de admisión de inversiones extranjeras directas (lo que trae aparejada una internacionalización marcada de las grandes empresas”. Agregan que “La interdependencia económica puede también ser medida en función de la multinacionalización de las empresas: así, las 280,000 filiales de 48,000 matrices realizaron una facturación de 7,000 millones de dólares en 1995, o sea un monto superior al 30% del comercio mundial”, citando el *World Investment Report* de 1997 de la UNCTAD, *Droit International Économique*, 4a. ed., París, LGDJ, 1998, p. 10, núm. 14; Zapatero, Pablo, afirma que “Los Estados nación están cada vez más inmersos en complejas *redes* de organizaciones internacionales que dispersan su autoridad política”, *Dere-*

disminución de la capa de ozono, la piratería internacional, las epidemias y epizootias, etcétera.

Desde un punto de vista terminológico, hay quienes prefieren distinguir entre “globalización” y “mundialización”,<sup>10</sup> aunque tampoco existe uniformidad en el significado y alcance de tal distinción.<sup>11</sup>

*cho del comercio global*, Madrid, Civitas, 2003, p. 477, nota 929. Véase, asimismo, la opinión de Tamames, Ramón, transcrita en la precedente nota 6.

<sup>10</sup> Los autores de lengua francesa utilizan preferentemente el término “mundialización” al de “globalización”. Así, por ejemplo, Carreau, Dominique y Juillard, Patrick, *op. cit.*, nota 9, pp. 6, 10 y 41; Flory, Thiébaud, *L'organisation mondiale du commerce. Droit institutionnel et sustanciel*, Bruselas, Établissements Émile Bruylant, 1999, p. 213; Pace, Virgile, *op. cit.*, nota 7, p. 17. En el mismo sentido, los documentos en francés de la OMA. Al respecto, Fuentes, Carlos, apunta: “Y le hemos dado un nombre (globalización) que los franceses, siempre excepcionales, sustituyen por el de mundialización”, *op. cit.*, nota 3, p. 3.

<sup>11</sup> Bernal-Meza, Raúl, advierte que “el término *globalización* se presta a demasiadas confusiones”. Precisa que prefiere emplear el concepto de *mundialización* “para identificar el proceso económico que da cuenta de las nuevas formas que está asumiendo la acumulación capitalista (producción, comercio, desarrollo científico-tecnológico, inversiones) y dejar el concepto de *globalización* para comprender tanto a éste como al complejo de ideas que se integran en una particular concepción del mundo”. Precisa que “La *globalización* —a pesar de ser una característica del proceso histórico de *mundialización* capitalista que ha identificado esta forma de acumulación— se diferencia, desde nuestro punto de vista (adquiriendo connotaciones de *fenómeno reciente*), por el sistema de ideas y la concepción del mundo que la acompañan. Siempre hubo *globalización* como *mundialización*, pero el sistema de ideas y la concepción que sustenta la interpretación actual es lo novedoso, en las últimas dos o tres décadas, y se da en el marco de otros procesos políticos y económicos de grandes transformaciones de la economía y la política internacionales. Entre los primeros, la desintegración de la URSS, el fin de la guerra fría y el desplazamiento del poder desde Europa-Atlántico hasta la cuenca del Pacífico; entre los segundos, el desdoblamiento de la actividad económica desde el Atlántico al Pacífico, mientras, al interior de esos flujos que la caracterizan, la desconexión entre la economía real (o productiva) y la economía financiera. El núcleo movilizador del proceso de *globalización* y *mundialización* de la economía o, lo que es lo mismo, la *globalización* de la economía-mundo, ha sido el crecimiento constante de algunos sectores claves en su expansión inter y transnacional, como la *globalización* de las finanzas, la expansión internacional de las empresas, la convergencia de los sistemas económicos de *economía de mercado*, la coordinación macroeconómica (en particular, dentro de la OCDE, de aquellas economías integrantes del Grupo de los Siete y de la Unión Europea) y las nuevas formas de organización de las empresas. Todo lo cual se ha acompañado de la difusión de nuevas tecnologías —en particular de las telecomunicaciones y de la informática— y de la deslocalización (y tercerización) de los procesos productivos, intra e inter sectoriales”. Agrega que “la *globalización* implica una ampliación de espacios no solamente económicos, sino fundamentalmente geográficos, culturales, de información y cultura. Ello nos ha movido a hacer esa distinción original (en el sentido de “lo primero”) entre ideología y proceso, para centralizar nuestro enfoque en la *mundialización* como un estadio, el más complejo y avanzado, del proceso histórico de *internalización* y *transnacionalización* de la economía impulsada por el capitalismo. De allí también nuestra preferencia por

Lo cierto es que, desde el punto de vista ideológico, puede advertirse la notoria influencia en el proceso de globalización económica del denominado neoliberalismo, que preconiza la libre circulación de los capitales, servicios y mercaderías. La caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, la implosión de la URSS en 1991 con la siguiente *perestroika* y la consagración y afianzamiento de los Estados Unidos como potencia hegemónica a finales del siglo pasado, no han hecho sino impulsar las fuerzas tendentes a la disminución de las barreras al comercio. Desde los Estados Unidos se preconiza *urbi et orbi* la doctrina bautizada como el “Consenso de Washington”,<sup>12</sup> que sostiene la necesidad de encarar políticas de apertura y desregulación de los mercados, efectuar privatizaciones y liberalizar el comercio.<sup>13</sup>

la distinción entre globalización y mundialización, conceptos que hacen referencia a subsistemas distintos”, *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2000, pp. 52, 53 y 63); Ávila, Antonio María y otros, expresan que la globalización “suele entenderse como la última etapa de la internacionalización. En grandes líneas equivaldría desde nuestra perspectiva a mundialización, término quizás más correcto, pero, dado que desde la perspectiva de los análisis empresariales éstos se refieren a diversas actividades (*marketing*, finanzas, gestión, etc.) como *globales* utilizaremos la definición indicada”, *op. cit.*, nota 8, p. 28.

<sup>12</sup> Tamames, Ramón y Huerta, Begoña G., señalan que la primera formulación del denominado *Consenso de Washington*, “a finales de la década de 1980, se debió al economista británico John Williamson, que lo fundamentó en diez puntos, que generalmente se tienen por la expresión del pensamiento único en materia económica”. A continuación enumeran y comentan brevemente dichos puntos, limitándonos aquí a transcribir su enunciación: “1. Disciplina presupuestaria. 2. Reforma fiscal. 3. Tipos de interés. 4. Tipos de cambios. 5. Liberalización comercial. 6. Plena apertura para favorecer la inversión extranjera directa. 7. Política de privatizaciones. 8. Política desreguladora. 9. Derechos de propiedad. 10. Principios de democracia y libertad”, *Estructura económica internacional*, Madrid, 20a. ed., Alianza Editorial, 2003, pp. 55 y 56). Puede verse, asimismo, Ferrer, Aldo, *Hechos y ficciones de la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 109-124.

<sup>13</sup> Señala Stiglitz, Joseph E., que “La austeridad fiscal, la privatización y la liberalización de los mercados fueron los tres pilares aconsejados por el Consenso de Washington durante los años ochenta y noventa. Las políticas del Consenso de Washington fueron diseñadas para responder a problemas muy reales de América Latina, y tenían mucho sentido. En los años ochenta los gobiernos de dichos países habían tenido a menudo grandes déficits. Las pérdidas en las ineficientes empresas públicas contribuyeron a dichos déficits. Aisladas de la competencia gracias a medidas proteccionistas, las empresas privadas ineficientes forzaron a los consumidores a pagar precios elevados. La política monetaria laxa hizo que la inflación se descontrolara. Los países no pueden mantener déficits abultados y el crecimiento sostenido no es posible con hiperinflación. Se necesita algún grado de disciplina fiscal. La mayoría de los países mejorarían si los gobiernos se concentraran más en proveer servicios públicos esenciales que en administrar empresas que funcionarían mejor en el sector privado, y por eso la privatización a menudo es correcta. Cuando la liberaliza-

En el ámbito del continente americano, no puede dejar de mencionarse además la Iniciativa para las Américas,<sup>14</sup> proclamada en 1990 por el entonces presidente de los Estados Unidos, George Bush. Posteriormente, el presidente que lo sucedió, Bill Clinton, convocó a los presidentes de treinta y cuatro países de América a la denominada Cumbre de Miami, celebrada en diciembre de 1994. A partir de la misma esos países discuten en reuniones periódicas las bases para la conformación de una zona de libre comercio a partir del año 2005, denominada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

ción comercial —la reducción de aranceles y la eliminación de otras trabas proteccionistas— se hace bien y al ritmo adecuado, de modo que se creen nuevos empleos a medida que se destruyen los empleos ineficientes, se pueden lograr significativas ganancias de eficiencia. El problema radicó en que muchas de esas políticas se transformaron en fines en sí mismas, más que en medios para un crecimiento equitativo y sostenible. Así, las políticas fueron llevadas demasiado lejos y demasiado rápido, y excluyeron otras políticas que eran necesarias. Los resultados han sido muy diferentes a los buscados. La austeridad fiscal exagerada, bajo circunstancias inadecuadas, puede inducir recesiones, y los altos tipos de interés ahogar a los empresarios incipientes. El FMI propició enérgicamente la privatización y la liberalización, a un ritmo que a menudo impuso costes apreciables sobre países que no estaban en condiciones de afrontarlos”. Agrega que “Las políticas del Consenso de Washington casi no prestaron atención a cuestiones de distribución o *equidad*. Si eran presionados, muchos de sus partidarios replicarían que la mejor manera de ayudar a los pobres era conseguir que la economía creciera. Creían en la economía de la filtración que afirma que *finalmente* los beneficios del crecimiento se *filtran* y llegan incluso a los pobres. La economía de la filtración nunca fue mucho más que una creencia, un artículo de fe”, *op. cit.*, nota 3, pp. 89, 90 y 119).

<sup>14</sup> Reseña Garay, Luis Jorge, que “La Iniciativa constituyó el primer planteamiento integral sobre las relaciones hemisféricas realizado por los Estados Unidos desde la Alianza para el Progreso”. Afirma que “La Iniciativa apuntaba a estimular un aumento en las inversiones, en la producción y en los intercambios en la región, así como a consolidar el liderazgo de los Estados Unidos en el hemisferio en un contexto de reconfiguración del orden económico internacional”. Destaca que “La década de los ochenta fue un periodo de cambio en la posición tradicional de Estados Unidos como principal soporte de un régimen multilateral de comercio no discriminatorio. Progresivamente, sus autoridades fueron adoptando una actitud más pragmática, complementando el respaldo del sistema multilateral con un esquema de regionalismo abierto y políticas unilaterales activas. Un ejemplo de ello fue la negociación e implementación del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con Canadá”. Agrega que “Más tarde, las administraciones Bush y Clinton lanzaron iniciativas de profundización de la integración con países del hemisferio a través de la negociación de un ALC con México, de la Iniciativa para las Américas, de la puesta en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus iniciales en inglés) y del lanzamiento del proyecto del ALCA” (“Regionalismo abierto e integración en las Américas”, en Bouzas, Roberto (comp.), *Regionalización e integración económica*, Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación-Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano, 1997, pp. 86-88).

—en inglés Free Trade Area of the Americas (FTAA)—, que abarcaría desde Alaska hasta la Tierra del Fuego.<sup>15</sup>

## II. LA GLOBALIZACIÓN Y EL DERECHO ADUANERO

La singular influencia de la globalización en el derecho aduanero se hace evidente si se tiene en cuenta que esta rama del derecho constituye un sistema jurídico concebido en función de la necesidad de regular las relaciones con el exterior, que se originan, precisamente, en el señalado tráfico internacional de mercaderías.

Es que el derecho aduanero, como disciplina, presupone la existencia de una pluralidad de ámbitos espaciales, constitutivos de los territorios de los Estados o de las uniones aduaneras o económicas, a través de los cuales circulan las mercaderías y cuya entrada y salida de los mismos, cruzando las respectivas fronteras, dan lugar a los fenómenos de la importación y de la exportación.

El derecho aduanero puede definirse, entonces, como el conjunto de normas jurídicas de derecho público sancionadas para regular el ingreso y

<sup>15</sup> Las negociaciones emprendidas en 1994 tienen por objeto la creación progresiva, a partir de 2005, de una zona de libre comercio en el ámbito hemisférico correspondiente a América, espacio al que se ha referido con la expresión: “desde Alaska hasta Tierra del Fuego”. En la Declaración Ministerial Conjunta de Belo Horizonte del 16 de mayo de 1997 se expresó que: a) el consenso constituye el principio fundamental en la toma de decisiones del proceso del ALCA; b) el resultado de las negociaciones constituirá un compromiso único comprensivo (*single undertaking*), que incorpora los derechos y obligaciones que se acuerden mutuamente. Se aclara que el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones emergentes no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones de ese acuerdo; c) el ALCA será congruente con los acuerdos de la OMC; d) los países podrán negociar y adherir al ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como unidad; especial atención para las necesidades de las economías más pequeñas; e) necesidad de establecer una secretaría administrativa temporal a fin de apoyar las negociaciones; en 2005 deben concluir las negociaciones. Cabe mencionar que hasta la fecha se han realizado tres reuniones con la asistencia de los presidentes denominadas Cumbre de las Américas: la primera en Miami, que ya mencionáramos; la segunda en Santiago de Chile, los días 18 y 19 de abril de 1998; y la tercera en Quebec, del 20 al 22 de abril de 2001. En la octava reunión ministerial, celebrada en Miami el 20 y 21 de noviembre de 2003, se ha convenido flexibilizar la forma en que se negociará el ALCA, permitiendo la consideración de avances bilaterales o subregionales y de diferentes niveles de compromisos de los participantes. Así surge la Declaración Ministerial del 20 de noviembre de 2003. La próxima reunión ministerial se celebrará en Brasil, oportunidad en la que se decidirá sobre qué ciudad de las candidatas será sede de la Secretaría del ALCA.

el egreso de las mercaderías de los ámbitos espaciales que corresponden a los distintos Estados o uniones aduaneras o económicas.<sup>16</sup>

Al haberse incrementado notoriamente con el fenómeno de la globalización la cantidad de mercaderías que son objeto del tráfico internacional, así como la velocidad de este último, resulta indispensable que las legislaciones aduaneras cuenten con normas regulatorias que posibiliten un control ágil y simplificado, que no cause demoras injustificadas a ese tráfico.

La imposibilidad material de verificar todas las mercaderías objeto de las importaciones y exportaciones, determinó que en las legislaciones aduaneras se contemplaran sistemas de control selectivos. Por otra parte, la operatoria aduanera en general se basa en los principios de veracidad y exactitud de la declaración que deben efectuar los importadores y exportadores ante la aduana, que implica recurrir a lo que se ha dado en llamar “despachos en confianza”. En contrapartida, los supuestos en que se infrinjan las disposiciones aduaneras en vigor (v. gr. con declaraciones inexactas) deben hallarse sometidos a penalidades severas, precisamente por haberse abusado de esa confianza.

Así es que las legislaciones aduaneras tienen que procurar conciliar, en la mayor medida posible, las necesidades del control encomendado a los servicios aduaneros con las conveniencias del tráfico internacional de mercaderías.

### III. LA GLOBALIZACIÓN Y LAS ADUANAS

Las aduanas, como instituciones, se hallan fuertemente influidas por la denominada globalización, una de cuyas manifestaciones es, como se ha señalado, la notoria aceleración en el movimiento y circulación de las mercaderías objeto del tráfico internacional, cuyo número se incrementa sin cesar.

Estas instituciones tienen por misión primordial el control del tráfico internacional de mercaderías y la aplicación en las fronteras de las restricciones directas e indirectas a las importaciones y exportaciones que hubieran establecido los Estados atendiendo a diversas finalidades.

<sup>16</sup> Nos hemos ocupado del concepto y contenido del derecho aduanero en nuestras obras *Introducción al derecho aduanero y Derecho aduanero. Parte general. Sujetos*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1988 y 1992, respectivamente.

Al cumplir su función, las aduanas pueden ser percibidas, entonces, por los protagonistas del comercio, como un escollo a la globalización económica en cuanto se erigen como barreras que impiden o dificultan la libre circulación internacional de las mercaderías.

En este sentido, se ha llegado incluso a afirmar con cierta frecuencia, como si fuera algo deseable, su desaparición en un futuro no muy lejano.

Sin embargo, a poco que se reflexione sobre el rol encomendado a las aduanas en estos tiempos, signados por la globalización, se advierte que ello no habrá de ocurrir en poco tiempo, por razones tanto de naturaleza económica como, fundamentalmente, de índole no económica.

Al analizar esta cuestión, lo primero que cabe preguntarse es si es bueno para los pueblos facilitar, a toda costa, la circulación irrestricta de mercaderías entre las naciones.

Suele afirmarse que el comercio entre los países, el denominado “comercio exterior”, es un medio de crear riqueza y, por consiguiente, contribuye al bienestar de los pueblos.

Sin embargo, es necesario advertirlo, ese resultado beneficioso que se promete presupone la realización de un comercio equitativo y mutuamente provechoso para sus protagonistas.<sup>17</sup>

En este sentido, cabe recordar lo que se ha señalado desde hace tiempo como el deterioro de los términos del intercambio.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> En la Encíclica de Pablo VI *Populorum Progressio*, del 26 de marzo de 1967, se advierte: “Las naciones altamente industrializadas —en número y en productividad— exportan principalmente sus manufacturas, mientras que las economías poco desarrolladas no pueden vender sino productos agrícolas o materias primas. Gracias al progreso técnico, los primeros rápidamente aumentan su valor y encuentran fácilmente su colocación en los mercados, mientras, por lo contrario, los productos primarios procedentes de los países en desarrollo sufren amplias y bruscas variaciones en los precios, que se mantienen siempre a gran distancia de la progresiva plusvalía de los primeros. De aquí las grandes dificultades con que han de enfrentarse cuando deben contar con las exportaciones para equilibrar su economía y realizar sus planes de desarrollo. Así, los pueblos pobres, continúan siempre aun más pobres, mientras los pueblos ricos cada vez se hacen aún más ricos” (párrafo 57).

<sup>18</sup> Stiglitz, Joseph E., afirma que “Los términos del intercambio —los precios que los países desarrollados y menos desarrollados consiguen por las cosas que producen— después del último acuerdo comercial de 1995 (el octavo) revelan que el efecto *neto* fue reducir los precios que algunos de los países más pobres del mundo cobran con relación a lo que pagan por sus importaciones. El resultado fue que algunas de las naciones más pobres de la Tierra empeoraran aún más su situación”, *op. cit.*, nota 3, p. 34. Al respecto, puede verse el novedoso e ilustrativo análisis sobre los términos del intercambio efectuado por Bairoch, Paul, en su obra *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, París, La Découverte, 1999, pp. 155-164.

También se ha advertido sobre los problemas que puede aparejar para los países en desarrollo la aplicación de los postulados de la especialización y de las ventajas comparativas.<sup>19</sup>

El libre comercio lleva al cierre de las industrias ineficientes, lo que provoca a su vez pérdida de empleos. En la teoría económica ello se vería compensado por la creación de nuevas empresas, pero la experiencia de muchos países en desarrollo, lamentablemente, no parecen confirmarla.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> En este sentido, Goldsmith, James, recuerda que “El principal teórico del libre comercio fue David Ricardo, economista británico de comienzos del siglo XIX. Ricardo creía en dos postulados estrechamente interrelacionados: especialización y ventajas comparativas. Según él, cada país debía especializarse en aquellas actividades en las cuales sobresaliera, a fin de gozar de mayores ventajas relativas sobre otros países. Por lo tanto, una nación debería limitar su radio de actividades, abandonando ciertas industrias y desarrollando aquellas en las cuales tuviera mayores ventajas comparativas. El resultado sería la expansión del comercio internacional, ya que los países exportarían sus excedentes e importarían los productos que ya no manufacturaran más, la eficiencia y la productividad aumentarían de acuerdo con las economías de escala, y por lo tanto la prosperidad resultaría fortalecida. Pero estas ideas no son válidas en el mundo actual”. Señala que “El principio del libre comercio global consiste en que todo puede ser manufacturado en cualquier parte del mundo para ser vendido en cualquier otra parte”. Opina que “Será sin duda un error adoptar una política económica que hace rico a quien elimina su fuerza nacional de trabajo y transfiere su producción al extranjero, y que lo arruina si continúa empleando a su propia gente... Uno de los grandes errores en que caemos es que, cuando hablamos de equilibrio comercial, pensamos exclusivamente en términos monetarios. Si exportamos un billón de dólares de bienes e importamos productos por igual monto, concluimos que la balanza comercial exterior está equilibrada. El valor de las exportaciones es igual al de las importaciones. Este es un análisis superficial que conduce a conclusiones erróneas... nuestra balanza comercial puede estar equilibrada en términos monetarios, pero si miramos más allá de las cifras encontramos que hay un desnivel terrible en términos de empleo. Es así como exportamos empleos e importamos desocupación”. Advierte que “Cuando Ricardo calculó las ventajas comparativas, lo hizo en términos monetarios... la nación en la cual el producto es más barato es la que goza de la ventaja comparativa... Los consumidores no son simplemente gente que compra productos, son las mismas personas que ganan su pan de cada día trabajando y que pagan impuestos. Como consumidores, deben tener la posibilidad de comprar los productos que necesitan lo más barato posible. No obstante, cuando Nike transfiere su fábrica de los Estados Unidos al Asia, el precio de los zapatos no disminuye. En cambio, el margen de utilidades aumenta. Pero el costo real, para los consumidores de bienes más baratos, será que perderán sus empleos, serán peor pagados por su trabajo y tendrán que hacer frente a impuestos más altos para cubrir los costos del creciente desempleo” (*La trampa*, Buenos Aires, Atlántida, 1995, cap. II: “La nueva utopía: el GATT y el libre comercio global”, pp. 41-49).

<sup>20</sup> Stiglitz, Joseph E., advierte que “Se supone que la liberalización comercial expande la renta de un país porque desplaza los recursos de empleos menos productivos a los más productivos; como dirían los economistas, por medio de la ventaja comparativa. Pero trasladar recursos de asignaciones poco productivas hasta una productividad *nula* no enriquece

Además, no todos los objetos del tráfico internacional están destinados a procurar el bienestar de los habitantes de los países destinatarios de las exportaciones.

Es más, a través de ese tráfico se procura, a veces, introducir a los Estados objetos que no son precisamente “bienes”, pues distan de ser valiosos. Así, cabe recordar los intentos originados en algunos países industrializados de desembarazarse de sustancias o residuos tóxicos o peligrosos (*v. gr.* desechos radioactivos) a través de exportaciones más o menos encubiertas.<sup>21</sup>

A ello debe agregarse el importante y creciente tráfico internacional ilícito de estupefacientes y de armas.

Entonces, si estamos de acuerdo en que cada Estado está obligado a velar por el bien común de sus habitantes,<sup>22</sup> ha de reconocerse que para cum-

un país, y esto es algo que sucedió demasiadas veces bajos los programas del FMI. Destruir empleos es sencillo y tal es a menudo el impacto inmediato de la liberalización comercial, cuando las industrias ineficientes cierran ante el empuje de la competencia internacional. La ideología del FMI argumentaba que se crearían nuevos y más productivos empleos a medida que fueran eliminados los viejos e ineficientes empleos creados tras las murallas proteccionistas. Pero esto sencillamente no es verdad —y pocos economistas han creído en la creación instantánea de puestos de trabajo, al menos desde la Gran Depresión—. La creación de nuevas empresas y empleos requiere capital y espíritu emprendedor, y en los países en desarrollo suelen escasear el segundo, debido a la falta de educación, y el primero, debido a la ausencia de financiación bancaria”, *op. cit.*, nota 3, pp. 96 y 97.

<sup>21</sup> En Argentina hubo de dictarse en 1991 la Ley 24.051, relativa a residuos peligrosos, y el decreto núm. 181/92 (*BO*, 29 de enero de 1992) frente al intento de introducir al país barriles con desperdicios tóxicos procedentes de Francia. La Ley en su artículo 3o. establece: “Prohíbese la importación, introducción y transporte de todo tipo de residuos provenientes de otros países al territorio nacional y sus espacios aéreo y marítimo. La presente prohibición se hace extensiva a los residuos de origen nuclear, sin perjuicio de lo establecido en el último párrafo del artículo anterior”. En dicho párrafo se dispone: “Quedan excluidos de los alcances de esta Ley los residuos domiciliarios, los radioactivos y los derivados de las operaciones normales de los buques, los que se registrarán por leyes especiales y convenios internacionales vigentes en la materia”. Posteriormente, en la reforma de 1994 de la Constitución Nacional, se incorporó el artículo 41, que dispone que “Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radioactivos”. En el ámbito internacional, cabe recordar al Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, suscrita el 22 de marzo de 1989, que Argentina aprobó por Ley 23.922. Al respecto, puede verse, Vicente, Horacio Óscar, “La importación de residuos peligrosos”, *Revista de Estudios Aduaneros del I.A.E.A.*, núm. 4, segundo semestre de 1991 y primer semestre de 1992, Buenos Aires, pp. 69-74.

<sup>22</sup> León XIII, Encíclica *Rerum Novarum* del 15 de mayo de 1891: “proveer al bien común es oficio y competencia del Estado” (III.26); “el bienestar público no sólo es la ley su-

plir con tal finalidad deben ejercer un adecuado control sobre los objetos que ingresan a su territorio.

Incluso, para preservar el bien común, los Estados también deben evitar a veces la salida de bienes de su propio territorio. Tales medidas ya se adoptaron en la Grecia antigua, según nos cuentan, Aristófanes, Aristóteles y Plutarco,<sup>23</sup> cuando, con el fin de impedir el desabastecimiento de alimentos del pueblo, se prohibía la exportación de trigo.

Por eso es que, desde antiguo, los Estados se han visto precisados a establecer restricciones tanto a la importación como a la exportación de las mercaderías.

Hoy en día puede señalarse la preocupación en los Estados por la exportación clandestina de especies de la flora y de la fauna en vías de extinción, así como de elementos constitutivos del patrimonio arqueológico, paleontológico, artístico, etcétera, que hacen al patrimonio cultural.

Las instituciones administrativas a las cuales recurrieron para la aplicación de todas esas restricciones en sus fronteras, como ya se adelantó, son las aduanas.

Así, las aduanas se caracterizan por ser las instituciones a las cuales se les encomendó la delicada e importante tarea de controlar el ingreso y la salida de toda clase de mercaderías de los respectivos territorios.

Las aduanas deben aplicar en su cometido tanto las restricciones permanentes —v. gr. las impuestas por razones de moral y salud públicas, defensa nacional, protección del patrimonio histórico, etcétera— como las coyunturales o contingentes, que varían de acuerdo a las circunstancias y a la política de orden económico adoptada.

Lo cierto es que, desde el comienzo de la civilización, las aduanas aplicaron tanto las restricciones directas —v. gr. las prohibiciones absolutas o relativas— como las restricciones indirectas —v. gr. las arancelarias— para preservar los intereses de tal modo custodiados.

En la actualidad, en un mundo conmocionado por el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, las medidas tendentes a preservar la seguridad

prema sino la única y total causa y razón de la autoridad pública” (III.28); Juan XXIII, Enciclica *Pacem in Terris* del 11 de abril de 1963: “La prosecución del bien común constituye la razón misma de ser de los poderes públicos” (37) y “también en la regulación de las relaciones entre las comunidades políticas la autoridad ha de ser ejercida para promover el bien común, que es lo que constituye su primera razón de ser” (54).

<sup>23</sup> Con relación a las prohibiciones a la exportación en la antigüedad, remitimos a lo expuesto en nuestra obra *Derecho aduanero, cit.*, nota 16, p. 16.

nacional e internacional se han debido reforzar en todos los ámbitos, tanto internos como externos, lo que lleva a incrementar y perfeccionar los controles encomendados a las aduanas, al tiempo de las importaciones y exportaciones, con el fin de detectar y aprehender los diversos elementos empleados por el terrorismo (armas convencionales, químicas, biológicas, de destrucción masiva, explosivos, etcétera).

En consecuencia, la aplicación eficaz de las restricciones directas en las fronteras por razones de seguridad, que se vayan estableciendo en las legislaciones nacionales y en los convenios internacionales para enfrentar esta delicada situación de alcance internacional, constituye un nuevo desafío para las aduanas del mundo.

Así, advertimos que las aduanas en el cumplimiento de sus funciones se hallan en una encrucijada: la necesidad de conciliar los intereses del comercio internacional, que procuran una circulación cada vez más rápida de las mercaderías a través de las fronteras y la preservación de otros valores que atañen al bien común, como la salud pública, la sanidad animal y vegetal, seguridad pública, etcétera, que exigen controles cada vez más sofisticados y eficaces sobre el tráfico.

#### IV. LA GLOBALIZACIÓN Y EL REGIONALISMO

En estos tiempos, presenciamos también el crecimiento del fenómeno denominado “regionalismo”, que se expresa mediante la proliferación de los acuerdos de integración económica.<sup>24</sup> Se trata fundamentalmente de una respuesta de los distintos Estados para hacer frente a las consecuencias de la globalización económica.

<sup>24</sup> Cfr. Secretaría de la OMC, *El regionalismo y el sistema mundial del comercio*, 1995, pp. 1, 4 y 29-44, donde se informa que desde 1947 al final de 1994 se notificaron al GATT 98 acuerdos regionales, en virtud del artículo XXIV, y los países en desarrollo han notificado 11 acuerdos más al amparo de la Cláusula de Habilitación de 1979. Sobre la proliferación de proyectos de integración, puede verse, además: Carreau, Dominique y Juillard, Patrick, *op. cit.*, nota 9, p. 283, núm. 741; Díaz Mier, Miguel Ángel, *Del G.A.T.T. a la Organización Mundial del Comercio*, Madrid, Síntesis, 1996, p. 61; Hummer, Waldemar y Prager, Dietmar, *G.A.T.T. A.L.A.D.I. y N.A.F.T.A.*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998, p. 48; Pace, Virgile, *op. cit.*, nota 7, p. 305; Tugores Ques, Juan, *Economía internacional e integración económica*, Madrid, McGraw-Hill, 1994, pp. 62-64. Asimismo, se da cuenta del fenómeno en la Declaración Ministerial de Singapur del 13 de diciembre de 1996 (OMC, Doc. WT/MIN(96)/DEC; párrafo 7).

La globalización de la economía y la cada vez mayor interdependencia de las naciones, lleva a los países a agruparse, constituyendo zonas de libre comercio, uniones aduaneras o uniones económicas, como forma de asegurar su participación en el mercado mundial con base en condiciones más competitivas.

Los países que se asocian procuran con ese fin ampliar el espacio económico acotado de sus respectivos mercados en el que se asientan las actividades productivas, constituyendo un nuevo espacio común más grande para permitir mejorar la eficiencia de sus industrias, abaratando los costos de producción y aprovechando las economías de escala, derivadas de plantas industriales de mayor envergadura. De tal forma, se incrementa su mercado y, simultáneamente, su poder de negociación e inserción en el ámbito internacional. Se constituyen así bloques económicos, que generalmente agrupan a países pertenecientes a las mismas regiones geográficas.<sup>25</sup>

Por tal razón, se hace referencia a esas agrupaciones o asociaciones como una manifestación del regionalismo.

Dichos bloques económicos deben conformarse con las disciplinas de la OMC y para ello no deben erigirse en bastiones defensivos,<sup>26</sup> sino tender a facilitar la circulación y el comercio dentro del bloque sin aumentar sus barreras con relación a los Estados terceros. Para destacarlo, se alude a un “regionalismo abierto”, que resultaría entonces complementario y no opuesto al multilateralismo que predica la OMC.<sup>27</sup>

Sin embargo, la globalización, con su gran fuerza expansiva, tiende a superar no sólo barreras de naturaleza económica sino también desconoce las barreras ancestrales que constituyen la cultura e idiosincrasia de las naciones.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Resulta interesante advertir cómo los países conforman agrupaciones económicas más bien en función de su proximidad geográfica, su pertenencia a una región, que atendiendo a razones culturales o alianzas históricas. Así, el Reino Unido y los Estados Unidos no se agruparon entre sí, sino el primero con los países europeos continentales, y el segundo con Canadá y México. España no se agrupó con los países de Hispanoamérica sino con los países de Europa. Canadá, a pesar de pertenecer al *British Commonwealth of Nations*, se asoció primero con Estados Unidos y luego también con México. Las afinidades culturales, idiomáticas o religiosas no son entonces decisivas a la hora de la integración económica.

<sup>26</sup> Cfr. GATT de 1994, artículo XXIV, párrafos 4 y 5.

<sup>27</sup> Cfr. Secretaría de la OMC: *El regionalismo...*, cit., nota 24, pp. 1, 4 y 29-44; *Con el comercio hacia el futuro*, 1995, p. 16.

<sup>28</sup> Las diferencias existentes entre las leyes de los distintos pueblos no son el resultado del capricho. Responden a sus vivencias históricas, a sus creencias y costumbre, al clima, etcétera, como ya lo destacara Montesquieu en *El espíritu de las leyes*. Así, en el libro pri-

Por tal razón, las agrupaciones regionales tienen también entre sus objetivos protegerse de las consecuencias de dicha globalización en campos como los relativos a las costumbres, a la cultura, al idioma, a la idiosincrasia y a sus creencias. A veces, se alude a algunas de ellas, en forma algo imprecisa, como las que se refieren al “orden público”.

Se advierte entonces que, paradójicamente, la globalización, en su afán de uniformar u homogeneizar el mundo, al considerarlo un espacio sin barreras constitutivo de un todo indistinto, provoca rechazos y lleva a los países a protegerse<sup>29</sup> y, a veces, a agruparse regionalmente, para defender los valores que les son comunes.

Ahora bien, como consecuencia de los acuerdos de integración, los Estados asociados se ven precisados a conceder soberanía en las materias que se ceden en los respectivos tratados fundacionales —derecho originario—. Tanto en la conformación de las uniones aduaneras como en las zo-

mero “De las leyes en general”, capítulo III: “De las leyes positivas”, expresa: “Deben ser estas últimas tan ajustadas a las condiciones del pueblo para el cual se hacen, que sería una rarísima casualidad si las hechas para una nación sirvieran para otra. Es preciso que esas leyes se amolden a la naturaleza del gobierno establecido o que se quiera establecer, bien sea que ellas lo formen, como lo hacen las leyes políticas, bien sea que lo mantengan, como lo hacen las leyes civiles. Deben estar en relación con la naturaleza física del país, cuyo clima puede ser glacial, templado o tórrido; ser proporcionadas a su situación, a su extensión, al género de vida de sus habitantes, labradores, cazadores o pastores; amoldadas igualmente al grado de libertad posible en cada pueblo, a su religión, a sus inclinaciones, a su riqueza, al número de habitantes, a su comercio y a la índole de sus costumbres”.

<sup>29</sup> A ello responde el denominado *principio de subsidiariedad*, que pretende reservar ámbitos de acción y autonomía frente a las regulaciones generales u omnicomprendivas, aplicable tanto a la relación de los individuos el Estado, como a la vinculación entre los entes regionales y los Estados que los conforman. En la doctrina social de la Iglesia Católica se postula este principio (v. gr. encíclica *Pacem in Terris*, citada, párrafos 56 y 57). La Unión Europea lo ha consagrado en el artículo 5o. del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada después del Tratado de Niza de 2001) del siguiente modo: “La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”. Sobre este principio comunitario, puede verse a: Mangas Martín, Araceli y Liñán Noguerras, Diego J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, McGraw-Hill, 1996, pp. 326-330; Sáenz de Santa María, Paz Andrés y otros, *Introducción al derecho de la Unión Europea*, 2a. ed., Madrid, Eurolex, 1999, pp. 140-143.

nas de libre comercio la materia aduanera en juego resulta preponderante.<sup>30</sup> En particular, en las uniones aduaneras la cesión de competencias es importante, con la adopción de una política comercial común hacia los terceros países, que se traduce en un arancel aduanero externo y en un territorio aduanero comunes.

Nuevamente aquí las aduanas, ahora de carácter regional o comunitario, tienen un rol importante que cumplir. Puede advertirse que, con la multiplicación de los acuerdos comerciales, al tener que aplicar regímenes diferenciados entre los asociados y los terceros países, la tarea de las aduanas se torna más compleja (*v. gr.* aplicación de distintas reglas de origen y control de los certificados de origen).

#### V. LA GLOBALIZACIÓN Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS NORMAS REGULATORIAS DEL TRÁFICO INTERNACIONAL. LA TENDENCIA HACIA LA UNIFORMIZACIÓN. EL AVANCE DEL DERECHO INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS ADUANEROS NACIONALES

La globalización profundiza y acelera el proceso de internacionalización al que se hallaba sometido el derecho aduanero desde mediados del siglo pasado.

Dos organismos internacionales fueron los grandes impulsores del mismo y en la actualidad contribuyen principalmente a canalizar el proceso de globalización con relación al derecho aduanero.

Nos referimos a la Organización Mundial de Aduanas y a la Organización Mundial del Comercio.

Destacaremos sucintamente algunos de los aspectos de la tarea desarrollada por estos dos organismos que resultan de interés en la materia que nos ocupa.

<sup>30</sup> Hemos analizado las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras en nuestra obra *Mercosur y derecho de la integración*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1999.

1. *La Organización Mundial de Aduanas (OMA) se creó bajo el nombre de Consejo de Cooperación Aduanera (Conseil de Cooperation Douanière-Customs Co-operation Council), mediante Convención internacional suscrita el 15 de diciembre de 1950, en Bruselas*<sup>31</sup>

En dicha Convención los gobiernos signatarios expresaron su finalidad de la siguiente forma:

Considerando conveniente asegurar a sus regímenes aduaneros el más alto grado de armonización y de uniformidad, y en particular estudiar los problemas inherentes al desarrollo y al progreso de la técnica aduanera y legislación con ella relacionada [y] Convencidos de que sería interesante para el comercio internacional promover entre los gobiernos la cooperación en estas materias, teniendo en cuenta a la vez los factores económicos y la técnica aduanera que tal cooperación implica, han convenido lo siguiente: Artículo I. Créase un Consejo de Cooperación Aduanera...

Recientemente, en su seno se ha brindado la siguiente definición:

La Organización Mundial de Aduanas es un organismo intergubernamental independiente cuya misión es mejorar la eficacia y la productividad de las administraciones aduaneras de sus miembros y, por consiguiente, ayudarlos a aportar una contribución positiva a los objetivos de desarrollo nacional, en especial en el dominio de la facilitación de los intercambios, de la percepción de los recursos, de la protección de las comunidades y de la seguridad nacional.<sup>32</sup>

El Consejo se vale para el cumplimiento de sus objetivos de la elaboración de convenciones, recomendaciones, resoluciones, estudios de legislación aduanera comparada, normas aduaneras internacionales, un glosario de términos aduaneros internacionales, manuales, estudios y trabajos sobre diversos aspectos de la materia.

Asimismo, el Consejo organiza seminarios y cursos en diversos países, sobre todo en los que se encuentran en desarrollo. Asiste con sus funcionarios a los países miembros. Pone énfasis en la formación de formadores.

<sup>31</sup> Éste sigue siendo por ahora el nombre oficial del organismo internacional, pues así surge del Tratado que le dio origen y que no fue modificado, a pesar de que hace unos años se emplea oficiosamente el nombre de Organización Mundial de Aduanas.

<sup>32</sup> OMA, *Plan Estratégico de la O.M.A. 2003/2004–2005/2006*, Doc. SC0050F1, Anexo IV.

El Consejo cuenta hoy en día con 172 Estados miembros. Está asistido por un secretario general y varios comités especializados en los diversos aspectos de la materia aduanera.<sup>33</sup>

La influencia de este organismo sobre las regulaciones aduaneras nacionales es cada vez mayor en tres campos del derecho aduanero: la técnica aduanera, la valoración, y la individualización y clasificación de las mercaderías en la nomenclatura del sistema armonizado.

Resulta pertinente recordar aquí, las convenciones más importantes elaboradas en su seno así como aquellas cuya administración le hubiere sido encomendada.

- Convenio aduanero sobre los contenedores, hecho en Ginebra el 18 de mayo de 1956 (partes: 43; en vigor desde el 4 de agosto de 1959).<sup>34</sup> Su gestión ha sido encomendada al Consejo.
- Convención aduanera sobre la importación temporaria de embalajes, hecha en Bruselas el 6 de octubre de 1960 (partes: 38; en vigor desde el 15 de marzo de 1962).
- Convención aduanera sobre la importación temporaria de material profesional, hecha en Bruselas el 8 de junio de 1961 (partes: 55; en vigor desde el 1o. de julio de 1962).
- Convención aduanera sobre facilidades concedidas para la importación de mercaderías destinadas a su presentación o utilización en una

<sup>33</sup> En el artículo V de la Convención que lo instituye, se prevé que el Consejo esté asistido por un Comité Técnico Permanente y por un secretario general y en el artículo VI se instituye un Comité de la Nomenclatura y un Comité de la Valoración. Actualmente, como consecuencia de diversos cambios producidos a través de los años en lo que hace a su organización, el Consejo está asistido en sus trabajos por el Comité Financiero y por la Comisión de Política General. La Comisión de Política General, creada en 1979, tiene por misión el estudio de las cuestiones importantes del Consejo y la emisión de dictámenes sobre las mismas. Con el transcurso del tiempo, su poder se ha ido incrementando. Existen ahora cinco comités de naturaleza técnica: Comité Técnico Permanente, Comité de Lucha contra el fraude, Comité Técnico de la Valoración en aduana, Comité del Sistema Armonizado y Comité Técnico de las reglas de origen. Estos comités suelen estar asistidos en el desempeño de sus funciones por Grupos de Trabajo dotados de un estatuto permanente —como es el caso del Grupo de Trabajo del Comité Técnico Permanente— y otros grupos —*v. gr.* Grupo de Acción de la Seguridad de la Cadena Logística— y subcomités —*v. gr.* subcomité de revisión del sistema armonizado, subcomité científico, subcomité informático—.

<sup>34</sup> En la actualidad coexisten dos convenios aduaneros sobre los contenedores, el de 1956 y el de 1972. Esta situación, que puede calificarse de transitoria, se debe a ciertos problemas de índole formal que presenta para algunos miembros de la CE la adhesión a la nueva convención.

- exposición, feria, congreso o manifestación similar, hecha en Bruselas el 8 de junio de 1961 (partes: 61; en vigor desde el 13 de julio de 1962).
- Convención aduanera sobre el cuaderno ATA para la importación temporaria de mercadería, hecha en Bruselas el 6 de diciembre de 1961 (partes: 63; en vigor desde el 30 de julio de 1963).
  - Convención aduanera sobre el material de bienestar destinado a las gentes de mar, hecha en Bruselas el 1o. de diciembre de 1964 (partes: 42; en vigor desde el 11 de diciembre de 1965).
  - Convención aduanera sobre la importación temporaria de material científico, hecha en Bruselas el 11 de junio de 1968 (partes: 56; en vigor desde el 5 de noviembre de 1969).
  - Convención aduanera relativa a la importación temporaria de material pedagógico, concluida en Bruselas el 8 de junio de 1970 (partes: 38; en vigor desde el 10 de abril de 1971).
  - Convenio aduanero sobre los contenedores, hecho en Ginebra el 2 de diciembre de 1972 (partes: 30; en vigor desde el 6 de diciembre de 1975). La gestión ha sido encomendada al Consejo.<sup>35</sup>
  - Convención internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (Convención de Kyoto), hecha en Kyoto el 18 de mayo de 1973 (partes: 63; en vigor desde el 25 de noviembre de 1974),<sup>36</sup> que fuera revisada por la hecha en Bruselas el 25 de junio de 1999. Esta última cuenta con 14 partes contratantes.
  - Convención internacional sobre asistencia mutua administrativa para prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduaneras (Convención de Nairobi), hecha en Nairobi el 9 de junio de 1977 (partes: 51; en vigor desde el 21 de mayo de 1980).

<sup>35</sup> Este Convenio, hecho en Ginebra bajo los auspicios de las Naciones Unidas y de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OMCI) —hoy en día Organización Marítima Internacional (OMI)—, tiene por finalidad sustituir al de 1956. Véase al respecto la precedente nota 34.

<sup>36</sup> Se trata de una de las convenciones más importantes elaboradas por el Consejo de Cooperación Aduanera, que contempla en forma sistemática los distintos institutos y regímenes aduaneros.

- Convención sobre el Sistema Armonizado de designación y codificación de mercaderías, hecha en Bruselas el 14 de junio de 1983 (partes: 112; en vigor desde el 1o. de enero de 1988).<sup>37</sup>
- Convención internacional relativa a la importación temporaria (Convención de Estambul), hecha en Estambul el 26 de junio de 1990 (partes: 41, en vigor desde el 27 de noviembre de 1993).<sup>38</sup>

Cabe destacar la reciente elaboración, bajo los auspicios de la OMA, de la Convención internacional de asistencia mutua administrativa en materia aduanera, aprobada en Bruselas el 27 de junio de 2003.<sup>39</sup>

Además, en materia aduanera, aunque fuera del ámbito de la OMA, cabe recordar las siguientes convenciones:

- Convención internacional para la simplificación de las formalidades aduaneras, hecha en Ginebra el 3 de noviembre de 1923 (partes: 50; en vigor desde el 27 de noviembre de 1924).
- Acuerdo de Beirut destinado a facilitar la circulación internacional de materiales audiovisuales de carácter educativo, científico o cultural, del 10 de diciembre de 1948 (partes: 36; en vigor desde el 12 de agosto de 1954).
- Acuerdo de Florencia para la importación de objetos de carácter educativo, científico o cultural, del 17 de junio de 1950 (partes: 96; en vigor desde el 31 de mayo de 1951).

<sup>37</sup> La convención que creó la “Nomenclatura Estructurada del Sistema Armonizado” fue aprobada en las 61 y 62 sesiones del Consejo de Cooperación Aduanera celebradas en junio de 1983 y entró en vigencia el 1o. de enero de 1988. Con la elaboración de esta única nomenclatura polivalente se procuró redefinir en forma más precisa la designación y la codificación de las mercaderías a fin de facilitar el comercio internacional, reduciendo los gastos que apareja la reclasificación de los bienes cuando se trasladan de un sistema de clasificación a otro con motivo del tráfico comercial. Se facilitó así la uniformización de la documentación comercial y el procesamiento de datos. La necesidad de actualizarla, derivada de los cambios tecnológicos, determinó que fuera enmendada en tres oportunidades: el 5 de julio de 1989, el 6 de julio de 1993 y el 25 de junio de 1999, actualizaciones que entraron a regir el 1o. de enero de 1992, de 1996 y de 2002, respectivamente.

<sup>38</sup> La denominada Convención de Estambul cuenta con trece anexos en vigencia.

<sup>39</sup> Esta Convención tiene un ámbito de aplicación mayor que el de la Convención de Nairobi, con la que habrá de convivir hasta que los Estados parte de ésta se vayan incorporando a la recientemente elaborada.

- Convención internacional para facilitar la importación de muestras comerciales y material publicitario, hecha en Ginebra el 7 de noviembre de 1952 (partes: 63; en vigor desde el 20 de noviembre de 1955).
- Convención aduanera relativa a la importación temporaria de vehículos comerciales por carretera, elaborada en Ginebra el 18 de mayo de 1956 (partes: 39; en vigor desde el 8 de abril de 1959).
- Acuerdo sobre la importación temporaria en franquicia aduanera, a título de préstamo gratuito y con fines de diagnóstico o terapéutica de material médico-quirúrgico y de laboratorio destinado a establecimientos sanitarios, hecho en Estrasburgo, el 28 de abril de 1960.
- Convención europea relativa al régimen aduanero de *pallets* utilizados en los transportes internacionales, hecha en Ginebra el 9 de diciembre de 1960 (partes: 28; en vigor desde el 12 de junio de 1962).
- Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, firmada en Washington el 3 de marzo de 1973 (en vigor desde el 1o. de julio de 1975).<sup>40</sup>
- Convención internacional sobre la armonización de los controles de mercaderías en las fronteras, hecha en Ginebra el 21 de octubre de 1982, bajo los auspicios de las Naciones Unidas (partes: 43; en vigor desde el 15 de octubre de 1985).
- Convenio de la ONU sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, suscripta en Basilea el 22 de marzo de 1989 (partes: 58; en vigor desde el 5 de mayo de 1992).
- Convenio de la ONU sobre la criminalidad transnacional, hecha en Nueva York el 15 de noviembre de 2000 (partes: 40; en vigor desde el 29 de noviembre de 2003).

<sup>40</sup> En esta Convención se reglamenta la importación y la exportación de especies de fauna y flora silvestres sujetándolas a la previa intervención de la autoridades administrativas competentes en cada Estado, que deben emitir los respectivos permisos de importación y de exportación. La convención se refiere no sólo a las especies en peligro de extinción, sino también a aquellas que podrían estarlo de no adoptarse medidas estrictas e incluso a otras especies cuyo comercio también se considera oportuno vigilar. A tal fin, se incluyen las especies de que se trata en alguno de los tres apéndices a la Convención.

## 2. *La Organización Mundial del Comercio (OMC) fue creada mediante el Acuerdo de Marrakech del 15 de abril de 1994, y es la continuadora de los trabajos emprendidos en el marco del GATT desde 1947*

El ámbito del comercio de mercaderías, al que se circunscribía el accionar del GATT, se extiende hoy, con las disciplinas incorporadas por el Acuerdo de Marrakech, al comercio de servicios y al relativo a los derechos intelectuales vinculados con dicho comercio

La competencia ampliada y la gran cantidad de Estados miembros, que ascendía en noviembre de 2003 a 148, ponen de manifiesto la enorme influencia que tiene ese sistema normativo en la regulación del tráfico internacional.

Puede señalarse, entonces, que su actividad constituye una de las formas en que se manifiesta la globalización jurídico-económica.<sup>41</sup> En efecto, desde un punto de vista jurídico, las normas aprobadas en el ámbito de la OMC van ampliando progresivamente la regulación del comercio internacional, disciplinando y limitando a la par las formas de actuación de los Estados en el comercio exterior. Incluso, el nuevo sistema de solución de controversias asegura la última palabra en el seno de la propia organización, desplazando así, tanto la intervención de los tribunales nacionales como la de los relativos a otros organismos internacionales, dejando sólo, como alternativa, la posibilidad, previo acuerdo de los Estados involucrados en el diferendo, de recurrir al arbitraje.

En consecuencia, y esto es lo que queremos destacar aquí, al hablar hoy de globalización contemporánea, no puede soslayarse la fuerte presencia de la OMC en el comercio internacional y las aduanas, a través de la cual y mediante cuyas disciplinas se impone a todos sus Estados miembros una normativa de alcance global, en la medida que abarca prácticamente a todos los países del mundo. Los pocos, de relativa importancia comercial, que aún no son miembros, se hallan negociando su ingreso (*v. gr.* Federación Rusa).

Esta notoria presencia ya se pone de manifiesto al considerar los principios que emergen del GATT de 1994 y que han sido destacados por los comentaristas del Acuerdo General.

<sup>41</sup> Flory, Thiébaud, afirma que “La OMC constituye actualmente, en cierta medida, el marco institucional y jurídico de la mundialización”, *op. cit.*, nota 10, p. 213, núm. 506.

El principio de no discriminación, desarrollado en los artículos I y III del GATT de 1994, y sustentado con las cláusulas de la nación más favorecida y del trato nacional, obliga a los Estados a tratar en forma igualitaria a las mercaderías de los demás Estados miembros al ser éstas importadas, así como a no establecer distinciones entre las mercaderías nacionales y las extranjeras en su mercado interno.

El principio de transparencia, contemplado básicamente en el artículo X, obliga a los Estados a publicar oficialmente toda la normativa mediante la cual regulan el comercio exterior, bajo pena de que de no hacerlo esas regulaciones resultan inoponibles para los demás Estados miembros y los comerciantes respectivos.

El principio que postula al arancel aduanero como el único instrumento admitido para regular el comercio internacional, obliga a los Estados miembros a recurrir solamente a los derechos de importación para restringir el tráfico comercial de mercaderías, resultándoles vedado establecer restricciones económicas directas (*v. gr.* cupos, contingentes, licencias de importación).<sup>42</sup>

El principio que prescribe que la valoración en aduana de las mercaderías importadas<sup>43</sup> debe efectuarse ateniéndose a su valor real, contemplado en el artículo VII del GATT de 1994, obliga a los Estados miembros a determinar la base imponible de los derechos de importación *ad valorem* de conformidad con los métodos establecidos en el acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del GATT de 1994.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Al respecto, debe destacarse que dentro de la filosofía que emana del GATT resulta expresamente reconocido el derecho de los Estados a recurrir al arancel aduanero, que tanto puede emplearse con fines meramente rentísticos como de protección para las industrias nacionales, lo que tiene singular relevancia para los países en desarrollo.

<sup>43</sup> En materia de los derechos aduaneros de exportación *ad valorem*, los Estados no se hallan sujetos a lo previsto en el acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del GATT de 1994, aunque sí a los principios previstos en el artículo VII del Acuerdo General. Puede verse al respecto, Zolezzi, Daniel, “Valor en aduana (código universal de la OMC)”, *La Ley*, Buenos Aires, 2003, pp. 6, 7 y 19.

<sup>44</sup> Cabe destacar la influencia del Consejo de Cooperación Aduanera en la materia, inicialmente a través de su Comité de Valoración creado por la Convención sobre el Valor en Aduana de las Mercaderías, que fue aprobada en Bruselas el 15 de diciembre de 1950, y, posteriormente, del Comité Técnico de Valoración establecido en el acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del GATT de 1994, que funciona en el ámbito del Consejo de Cooperación Aduanera, donde se fijan las pautas para asegurar una interpretación uniforme en la materia.

El principio relativo a la disminución general y progresiva de los derechos aduaneros, que surge de los artículos II, XXV, párrafo 1, y XXVIII bis del GATT de 1994, obliga a los Estados miembros en las negociaciones comerciales multilaterales a intentar, con base en reciprocidad y ventajas mutuas, reducir el nivel de sus aranceles aduaneros.<sup>45</sup>

El principio de la consolidación de los aranceles aduaneros, que se infiere del artículo XXVIII del GATT de 1994, obliga a los Estados a no aumentar las alícuotas acordadas en las ruedas de negociación multilateral e incorporadas en las respectivas listas nacionales.

El principio de la condena a las restricciones económicas directas a las importaciones, consagrado en el artículo XI del GATT de 1994, obliga a los Estados miembros a no establecer restricciones cuantitativas u otras restricciones económicas directas, salvo en los casos excepcionales expresamente autorizados (abastecimiento interno, balanza de pagos).<sup>46</sup>

El principio de la libertad de tránsito de las mercaderías entre los territorios de los miembros, establecido en el artículo V del GATT de 1994, obliga a los Estados miembros a no gravar el ingreso de las mercaderías, incluso cuando constituyen medios de transporte, siempre que las mercaderías no pretendan incorporarse a la circulación económica interna y se limiten a atravesar el territorio del Estado de que se trate.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> El principio relativo a la reducción general y progresiva de los derechos aduaneros, paradójicamente, pone de manifiesto que no constituye un objetivo declarado de la OMC la eliminación absoluta y general de esos derechos. Esta reducción se realiza en las rondas de negociaciones comerciales multilaterales a base de reciprocidad. La desarrollada de 1986 a 1993, denominada ronda Uruguay, implicó una nueva e importante reducción y consolidación de aranceles para los países miembros. En la novena, actualmente en curso, no se vislumbra por ahora con claridad las posibilidades de alcanzar éxito en sus objetivos declarados en Doha.

<sup>46</sup> Se trata de una limitación importante a la política comercial de los Estados, que sólo pueden recurrir a las restricciones no arancelarias a la importación o la exportación en casos puntuales o excepcionales (v. *gr.* en el artículo XII para la protección de la balanza de pagos, en el artículo XI, párrafo 2 a), para preservar el abastecimiento interno, en el artículo XIX por aplicación de la cláusula de salvaguardia o en el artículo XXV, párrafo 5, mediante la concesión de una dispensa).

<sup>47</sup> Este principio se halla generalmente receptado en la legislación aduanera de los diversos países y da lugar a las destinaciones suspensivas de tránsito de importación y de tránsito de exportación. Por su parte, la Convención para la Simplificación y la Armonización de los Regímenes Aduaneros (denominada usualmente Convención de Kyoto), elaborada en 1973 y que fuera revisada para su sustitución por la hecha en Bruselas el 26 de junio de 1999 (Protocolo de modificación, documento PC0020FO), prevé en el anexo E, capítulo 1, el “tránsito aduanero”. Además existen otros convenios internacionales que consagran la li-

El principio de la consulta obligatoria entre los Estados miembros para solucionar sus diferendos comerciales, que surge de lo previsto en los artículos II, párrafo 5, y XXII del GATT de 1994, prohíbe a los Estados imponer represalias y retorsiones en los casos en que consideren que no se han respetado las concesiones y ventajas acordadas, obligándolos a efectuar reclamos directos y, en el supuesto de resultar insatisfechos, a solicitar la intervención del director de la OMC, que ofrecerá sus buenos oficios, mediación, o, en su caso, se establecerá un grupo de expertos, de conformidad con lo previsto en el entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de controversias, aprobado en la Ronda Uruguay, como anexo II del Acuerdo de Marrakech.

Es de notar aquí la importancia creciente de la solución de controversias en ese ámbito y la creación de un órgano de apelación permanente, integrado por siete juristas especializados en la materia e independientes, lo que posibilitará la elaboración de una verdadera jurisprudencia en ese ámbito así como el refuerzo y mayor consistencia del sistema.

En todos estos supuestos, puede verse cómo, a través de estos principios, se va acotando el ejercicio de la soberanía de los Estados miembros de la OMC en las competencias cedidas.

Si bien existen excepciones a tales principios que pueden ser invocadas por los distintos Estados miembros, lo cierto es que también estas excepciones se hallan reguladas en la OMC, donde se imponen ciertos requisitos y condiciones para su aplicación.

Así, se advierte que, como excepción al principio de no discriminación, el GATT en su artículo XXIV, párrafo 3, a), contempla las ventajas que un Estado miembro pudiera otorgar a favor de un país limítrofe con el fin de facilitar el tráfico fronterizo, situación que desde antiguo se halla consagrada en forma especial en las legislaciones aduaneras.

Otra excepción al principio de no discriminación lo constituye la posibilidad de recurrir a las zonas de libre comercio y a las uniones aduaneras, previsto en el artículo XXIV, párrafos 4 a 8, que ha posibilitado que, paralelamente al avance multilateral, hayan proliferado los acuerdos de integración, dando lugar al denominado fenómeno del regionalismo. Este último también constituye una expresión contemporánea que, de alguna manera,

bertad de tránsito, entre los que cabe recordar aquí a la Convención de Barcelona sobre la Libertad de Tránsito del 20 de abril de 1921 y a la Convención de Chicago del 7 de diciembre de 1944.

traduce el fenómeno de la globalización, a través de entendimientos entre los bloques económicos que se van conformando.

El entendimiento para la interpretación del artículo XXIV ha venido a precisar conceptos relativos a la regulación del proceso de integración.

En consecuencia, la decisión de los distintos Estados de crear zonas de libre comercio y uniones aduaneras está sujeta al cumplimiento de los requisitos que se establecen en toda esa normativa.

Las denominadas restricciones voluntarias a las exportaciones (*voluntary export restraints*) han quedado, por lo menos en principio, eliminadas o vedadas después de la Ronda Uruguay. En efecto, en el Acuerdo sobre Salvaguardias, aprobado en dicha ronda, su artículo 11 contempla la *prohibición y eliminación de determinadas medidas*. En el inciso b) del párrafo 1 se prescribe que ningún miembro “adoptará ni mantendrá limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones o las importaciones”, precisándose el ámbito de esta prohibición en el inciso c). A su vez, en la nota al artículo 11.1.b) se brinda una lista ejemplificativa de *medidas similares*:

la moderación de las exportaciones, los sistemas de vigilancia de los precios de exportación o de los precios de importación, la vigilancia de las exportaciones o de las importaciones, los carteles de importación impuestos y los regímenes discrecionales de licencias de exportación o importación, siempre que brinden protección.

El párrafo 2 trata de la eliminación progresiva de las medidas referidas por el inciso b) del párrafo 1. En el párrafo 3 se dispone que “Los miembros no alentarán ni apoyarán la adopción o el mantenimiento, por empresas públicas o privadas, de medidas no gubernamentales equivalentes a las medidas a que se hace referencia en el párrafo 1”.

Finalmente, además de las que hemos visto en el Acuerdo General, pueden mencionarse las limitaciones y obligaciones que se imponen a los Estados miembros en los otros acuerdos previstos en el anexo 1.A. al Acuerdo de Marrakech del 15 de abril de 1994, relativo a los acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercaderías, y que aquí, por las limitaciones propias de este trabajo, nos limitaremos a enumerar: Acuerdo sobre agricultura; Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido; Acuerdo sobre Obstáculos Técni-

cos al Comercio; Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio; Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994; Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994; Acuerdo sobre Inspección previa a la Expedición; Acuerdo sobre Normas de Origen; Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación; Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, y Acuerdo sobre Salvaguardias.

Con lo precedentemente expuesto, se pone de manifiesto el avance del derecho internacional sobre las legislaciones aduaneras nacionales.<sup>48</sup>

## VI. LOS NUEVOS DESAFÍOS PARA LAS ADUANAS

De las consideraciones expuestas en los puntos anteriores, puede deducirse que la globalización trae aparejada para las aduanas del mundo la necesidad de ejercer con mayor eficiencia los controles que le han sido encomendados sobre las mercaderías a fin de preservar, en el marco de su competencia, la salud y la seguridad públicas, que se hallan fuertemente amenazadas hoy en día por el terrorismo internacional y el narcotráfico.

La preocupación por estos flagelos se advierte en la actividad desplegada actualmente por la Organización Mundial de Aduanas.

En las 101/102 sesiones de la OMA, celebradas en Bruselas, del 26 al 28 de junio de 2003, se aprobó la Declaración del Consejo de Cooperación Aduanera concerniente al tráfico ilícito de drogas, del 26 de junio de 2003, donde se declara renovar su compromiso a participar activamente en la lucha contra el tráfico ilícito internacional de drogas.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Al respecto, puede verse Barreira, Enrique C., “El avance de los tratados multilaterales de comercio sobre las normas aduaneras nacionales”, *Revista de Estudios Aduaneros*, Buenos Aires, año VII, núm. 11, segundo semestre de 1997, pp. 63-80.

<sup>49</sup> La Declaración del Consejo de Cooperación Aduanera concerniente al tráfico ilícito de drogas, del 26 de junio de 2003 expresa: “En ocasión de la Jornada Mundial contra la Toxicomanía y el Tráfico Ilícito de Droga, el Consejo de Cooperación Aduanera, en las 101/102 sesiones de su Consejo: *reconociendo* que los tráfico ilícitos de drogas y de sus precursores representan una amenaza grave y creciente para la salud pública y para la prosperidad de las naciones, *conscientes* que el contrabando y el tráfico de drogas financian en forma esencial el crimen organizado y el terrorismo internacional, que se han convertido en problemas globales que amenazan la seguridad de la economía mundial y que la extensión de esos tráfico tiene consecuencias perjudiciales sobre los intercambios comerciales lícitos, *reconociendo* que las administraciones aduaneras son responsables del control de los movimientos en las fronteras de las mercaderías, de los medios de transporte y de las personas y que les compete proteger su espacio nacional y preservar la seguridad de su población,

En el Preámbulo de la Convención Internacional de Asistencia Mutua Administrativa en materia aduanera, aprobada en Bruselas el 27 de junio de 2003, se tiene en cuenta “la amenaza que representan el crimen internacional organizado y los grupos terroristas dotados de recursos importantes y de la necesidad de combatirlos eficazmente” y se reconocen “las preocupaciones crecientes en materia de seguridad y de la facilitación de la cadena logística internacional así como la Resolución del Consejo de Cooperación Aduanera de junio de 2002 a este fin”. También se reconoce que es necesario “establecer un equilibrio entre la facilitación y el control para asegurar la libre circulación del comercio lícito y satisfacer las necesidades de los gobiernos para la protección de la sociedad y de sus recursos”.

Es de destacar que la OMA participa en los trabajos del Comité Contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de la ONU en el marco de la Resolución 1373. Desarrolla una estrecha cooperación con el programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente (PUNE) y se apresta a brindar un sitio web especializado que se denominará *Green Customs* y se ocupará de las cuestiones ambientales.

Actualmente, también se estudian en su seno las llamadas “amenazas transversales”, definidas como aquellas que constituyen ataques dirigidos contra los Estados y la democracia y que tienen por objeto socavar las reglas de funcionamiento de nuestras sociedades. Se sostiene que

estas amenazas transversales están conducidas por organizaciones criminales, por organizaciones mafiosas, por organizaciones terroristas a la búsqueda de financiamiento para sus acciones a través del tráfico ilícito de drogas, del tráfico de armas, de armas de destrucción masiva, de productos nucleares, de dinero sucio, de falsificaciones y de seres humanos. Estas organizaciones utilizan la mundialización del comercio lícito para infiltrar al interior de los dispositivos operaciones extremadamente peligrosas. En numerosos casos el contenedor es utilizado a la vez para transportar mercaderías lícitas y mercaderías peligrosas para nuestras sociedades. Todos los gobiernos comprometidos en la lucha contra esos flagelos toman progresivamente conciencia que el combate comienza

*destacando* la necesidad de instaurar una cooperación entre las administraciones aduaneras contra ese tráfico ilícito a escala internacional y regional, velando al mismo tiempo por el buen funcionamiento de la economía lícita y por la protección de los intereses económicos legítimos, *destacando* igualmente la necesidad de una cooperación acrecentada con las organizaciones internacionales competentes, y en especial con la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (ONUDD) e Interpol, *declara* renovar su compromiso a participar activamente a la lucha contra el tráfico ilícito internacional de drogas”.

en la frontera de los Estados y que las administraciones aduaneras deben ser eficientes, primero tradicionalmente para percibir los derechos e impuestos sobre las mercaderías importadas en el territorio aduanero y, además, para impedir la penetración de productos peligrosos. Las autoridades nacionales están cada vez más sensibilizadas de la evolución del rol de la frontera, que se torna en un filtro, un cordón de seguridad, un cordón sanitario.<sup>50</sup>

En las últimas sesiones, la OMA también aprobó una recomendación relativa a las sustancias que reducen la capa de ozono y adoptó un plan relativo a la estrategia mundial de la OMA en materia de información e inteligencia.<sup>51</sup>

Así, vemos que, al controlar el tráfico internacional de mercaderías, las Aduanas deben velar por diferentes asuntos: tráfico de elementos utilizados por el terrorismo, tráfico de drogas, tráfico de especies de la fauna en riesgo de extinción, tráfico ilícito de objetos pertenecientes al patrimonio artístico y cultural,<sup>52</sup> tráfico de elementos que atentan contra la salud pública, así como contra la sanidad animal y vegetal, etcétera.

Todo ello supone para las aduanas no sólo una mayor capacitación y especialización de su personal sino también ingentes inversiones en informática y en equipos cada vez más sofisticados y costosos para efectuar controles eficientes en tiempos reducidos.

El refuerzo presupuestario y las adaptaciones que tales desafíos demandan en la actualidad, plantean serios problemas para los países en desarrollo y los menos avanzados, que requieren con urgencia la colaboración y la asistencia internacional.

<sup>50</sup> Informe de las 101/102 sesiones del Consejo de Cooperación Aduanera, del 25 de agosto de 2003, Doc. SC0050F1, párrafos 51 y 52.

<sup>51</sup> Informe citado, Doc. SC0050F1, párrafos 243 y 247.

<sup>52</sup> En el informe citado de las últimas sesiones de la OMA se da cuenta del pillaje y de los saqueos en museos y bibliotecas de Bagdad y se destaca la realización de una reunión organizada por el Consejo, en colaboración y a pedido de las aduanas de Jordania, los días 9 y 10 de junio de 2003 en Amman, en la que estuvieron representadas las administraciones aduaneras de Jordania, Siria, Arabia Saudita, República Islámica de Irán y Turquía, Kuwait y Qatar. También concurrieron representantes de la UNESCO e Interpol. En la misma se consideraron medidas idóneas para proteger el patrimonio cultural y artístico de Irak (Doc. SC0050F1, párrafos 11, 12 y 13).