

18

Los retos aduanales de la relocalización industrial

VIRGILIO VALLEJO MONTAÑO*

Sumario: I. Introducción. II. Marco Jurídico Internacional. III. Comité de facilitación del comercio. IV. Manejo administrativo comparado. V. Normatividad comparada. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

* Expresidente de la Asociación de Agentes Aduanales del aeropuerto de la Ciudad de México.

*La experiencia nos demuestra que las mejores intenciones
declaradas en un tratado internacional de libre comercio
(o de ulteriores etapas de integración económica)
sucumben ante malas prácticas aduaneras¹.*

I. INTRODUCCIÓN

La historia nos enseña que es posible armonizar e incluso unificar, la infraestructura, los procedimientos y aún las legislaciones aduanales de diversos países con voluntad de cooperación. El presente ensayo plantea iniciativas estrictamente aduanales, concretas, fundadas, viables y urgentes para consolidar las cadenas de suministro confiables, ágiles y seguras que nutran un circuito virtuoso de comercio, industria, inversión y desarrollo económico equitativo en la región de América del norte dentro del marco del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC). No aborda deliberadamente el tema específico del transporte, debido a su amplia extensión y a su alto grado de complejidad política y técnica.

¹ Grainger, Andrew. 2011. "Trade facilitation: A conceptual review." Journal of World Trade, Volume 45, Issue 1, february 2011, pp. 39-62. Consultado en el sitio web: https://www.researchgate.net/publication/286850135_Trade_Facilitation_A_Conceptual_Review el 28/08/2023.

Grainger, Andrew. 2008. "Customs and trade facilitation: from concepts to implementation". World Customs Journal, Volume 2, Number 1, april 2008, pp. 17-30. Consultado en el sitio web: http://www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2008/1/customs_and_trade_facilitation_from_concepts_to_implementation.pdf el 28/08/2023.

II. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

Los tres países que conforman la región norteamericana son partes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), por lo que han suscrito y observan sustancialmente la mayoría de los instrumentos legales y prácticas recomendadas por dichas instituciones y sus órganos subsidiarios.

No es el propósito de este ensayo hacer una reseña pormenorizada de tales normas internacionales, tampoco explicar si son aplicadas de facto o de iure, si las partes del TMEC formularon alguna reserva y menos aún cual es su proceso de incorporación al orden jurídico interno o que jerarquía tienen dentro del mismo, puesto que esos tópicos son de explorado derecho.

Además, las propuestas que se someten a consideración no se plantean como obligaciones recíprocas de las partes del TMEC exigibles bajo ningún ordenamiento, sino como iniciativas para consensar que desarrollan o se desprenden de normas o prácticas de orígenes diversos que no colisionan esencialmente con alguna legislación nacional. Por el contrario, como se verá mas adelante, dichas iniciativas no violentan los principios jurídicos vigentes en cualquiera de los tres países, pues son meramente documentales o procedimentales con fines de simplificación, facilitación y agilización operativa.

Tampoco suponen (bajo ninguna circunstancia) un obstáculo a la aplicación a las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito, impuestos por razones de orden público y principalmente de sanidad, seguridad y moral públicas o de protección del ambiente, del patrimonio cultural o de la propiedad industrial, comercial e intelectual, como lo subraya la Convención Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras (CACMF), que no ha sido firmada por ninguna de las Partes del TMEC y que, en cualquier caso, se subordina al TMEC (artículos. 11 y 14 CACMF).

Enseguida se describen sucintamente las iniciativas que se proponen desde la perspectiva mexicana para eficientar el suministro recíproco entre las Partes del TLCAN, en orden de complejidad creciente, a saber: horarios compatibles, controles simultáneos y aduanas yuxtapuestas como asuntos administrativos; resoluciones anticipadas trivalentes, racionalidad de sanciones y armonización de legislaciones, como cuestiones normativas; todo ello bajo la coordinación del Comité de Facilitación del Comercio (artículo 7.24 TLCAN).

III. COMITÉ DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

El artículo 7.24 del TMEC instituye un Comité compuesto por representantes gubernamentales de las Partes con varias funciones, entre las que ahora nos ocupan, destacan las siguientes:

- (b) facilitar el intercambio de información entre las Partes referente a la formulación, implementación y experiencia de los programas de operadores comerciales de bajo riesgo de cada Parte, incluidos sus programas OEA;
- (c) proporcionar un foro para compartir puntos de vista sobre casos individuales relacionados con cuestiones de clasificación arancelaria, valoración aduanera, otros tratamientos aduaneros o tendencias y problemas emergentes de la industria, con el fin de conciliar inconsistencias, apoyar un entorno empresarial competitivo, o de otro modo facilitar el comercio y la inversión entre las Partes;
- ...
- (e) proporcionar un foro para que las Partes consulten y procuren resolver asuntos relacionados con este Capítulo, incluido, según sea apropiado, en coordinación o conjuntamente con otros comités u otros órganos subsidia-rios establecidos conforme al presente Tratado;
- (f) revisar las iniciativas internacionales sobre facilitación del comercio;
- (g) identificar iniciativas para la acción conjunta de sus respectivas adminis-traciones aduaneras, en los casos en que la acción conjunta pudiera facili-tar el comercio entre las Partes, y considerando las prioridades y las expe-riencias de sus administraciones aduaneras;

Una falencia notable del Comité de Facilitación del Comercio es la parti-cipación pasiva que concede al Sector Privado pues únicamente prevé brindar-le oportunidades para que le proporcione “insumos”: comentar regulacio-nes, plantear asuntos y presentar asuntos sobre procedimientos “*en la medida que sea posible*” (artículo 7.3 TMEC).

La disposición comentada contrasta con la Recomendación No.4 del Centro de la ONU para la Facilitación del Comercio y los Negocios Electrónico, denominada Cuerpos Nacionales de Facilitación del Comercio, la cual considera que la participación activa del sector privado (productores, expor-tadores e importadores, despachantes o agentes de aduanas, transportistas, bancos y aseguradoras, etc.) es fundamental para el perfeccionamiento, aceptación y cumplimiento voluntario de toda medida oficial de facilitación del comercio, ya sea de simplificación, armonización o uniformación.

En el mismo sentido, la Norma 8.5 del Convenio de Kyoto Revisado (CKR) dispone que la aduana prevea la participación de terceros en las con-sultas oficiales que tenga con el sector del comercio.

El Comité de Facilitación del Comercio del TMEC se instaló el 09 de septiembre de 2020 y sus prioridades son el intercambio de información en los proyectos de ventanilla única y en los programas de Operador Económico Autorizado, el cumplimiento voluntario, la identificación de acciones comunes y la asistencia técnica.²

En el ámbito nacional, México creó el Comité Nacional de Facilitación del Comercio y de Respuesta en Situaciones de Emergencia (DOF 15/08/2023) en sustitución del Comité Nacional de Facilitación del Comercio (DOF 22/02/2021) dando cumplimiento al artículo 23, numeral 2, del Anexo 1A del Protocolo de enmienda del Acuerdo OMC, conocido como Acuerdo de Facilitación del Comercio (o Acuerdo de Bali) y dando seguimiento a la Decisión No.5 de la Comisión de Libre Comercio del TMEC orientada a restablecer los flujos comerciales entre las Partes, interrumpidos por situaciones de emergencia, a raíz de la mala experiencia del Covid-19. Desafortunadamente, el artículo 5o. del Decreto respectivo establece que los representantes del sector privado (cámaras y confederaciones empresariales, asociaciones profesionales o sindicales, instituciones académicas, expertos y organizaciones de la sociedad civil) serán invitados a participar en el Comité con derecho a voz pero sin voto. No obstante que tiene funciones tan relevantes como:

(Artículo 6o.)

- II. Coadyuvar con las autoridades competentes en el diseño de políticas, programas y acciones orientados a simplificar y automatizar los procesos en materia de comercio exterior, así como coordinar su ejecución, con un enfoque que propicie su articulación;
- III. Aprobar la Agenda Nacional de Facilitación del Comercio;
- ...
- V. Analizar y, en su caso, emitir propuestas para mejorar la eficiencia de los procesos y trámites para el comercio exterior;
- VI. Analizar el marco normativo en materia de comercio exterior y, en su caso, emitir propuestas a las instancias competentes, a efecto de que sean consideradas para su actualización o mejora;

ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

Las propuestas siguientes no pretenden ser exhaustivas y se presentan en orden de factibilidad mayor a menor.

2 Acua Popocatl, Raúl Gustavo, Jiménez Bautista, Selene, *et al.* 2022. *Los 16 comités del T-MEC y el funcionalismo. (The 16 committees negotiated in USMCA and the Functionalism)*. México, Vincula Tégica EFAN, Vol. 8. Num. 4, julio-agosto 2022, pp. 74-89. Consultado en el sitio web: <https://vinculategica.uanl.mx/index.php/v/article/download/224/259/2085> el 30/08/2023

IV. MANEJO ADMINISTRATIVO COMPARADO

A. HORARIOS COMPATIBLES

Como lo refiere la “Guía de implementación de la Facilitación del Comercio Internacional” de la ONU, los horarios de apertura son aquellos en los que la aduana y otras autoridades reciben las declaraciones (pedimentos), el pago de contribuciones, se practica el examen físico (reconocimiento) y el desaduanamiento de las mercancías, así como las horas en que el sistema informático es operativo para el procesamiento de las declaraciones.

Como es sabido, la coordinación de horarios de apertura de las aduanas fronterizas entre países vecinos tiene una influencia determinante para la gestión de cadenas de suministro “justo a tiempo”.

El artículo 7o. Cooperación entre países vecinos, de la CACMF sugiere hacer el mayor esfuerzo para que haya correspondencia entre las horas de apertura de las aduanas fronterizas, los servicios de control que en ellas se efectúan y las categorías de mercancías, modos y medios de transporte y regímenes aduaneros que pueden ser aceptados o utilizados.

Según las Normas 3.1 y 3.3 del CKR la aduana debe fijar sus horas de apertura en función de las necesidades del comercio y en caso de fronteras comunes se deben armonizar los horarios y la competencia funcional de ambas aduanas.

A su vez el AFC (artículo 8:a)) recomienda a los países que tengan una frontera común que cooperen a facilitar el comercio transfronterizo mediante la compatibilización de los días y horas de trabajo de las autoridades que intervienen en las aduanas.

B. CONTROLES SIMULTÁNEOS Y ADUANAS YUXTAPUESTAS

la CACMF (artículo 2o.) tiene como objetivo “*reducir las exigencias de cumplimiento de formalidades así como el número y duración de los controles mediante la coordinación nacional e internacional de los procedimientos y modalidades de control*”.

Las Normas 3.4 y 3.5 del CKR recomiendan que las aduanas que coinciden en fronteras comunes efectúen simultáneamente sus respectivos controles siempre que sea posible y que, cuando se presente la oportunidad, establezcan oficinas yuxtapuestas.

A su vez el AFC recomienda a los Miembros que comparten fronteras que cooperen y se coordinen para efectuar controles conjuntos (artículo 10.2 d)) y para establecer oficinas de control de una sola parada (artículo 10.2.e)).

El TMEC no es explícito en cuanto a la práctica de controles binacionales conjuntos (sólo se refiere a controles simultáneos nacionales) aunque deja abierta la posibilidad de aduanas yuxtapuestas.

VIRGILIO VALLEJO MONTAÑO

Artículo 7.21: Inspecciones Fronterizas

...

2. Cada Parte asegurará que su administración aduanera y otras agencias que inspeccionen mercancías, medios de transporte o instrumentos de tráfico internacional, lleven a cabo inspecciones con la coordinación adecuada y en la medida de lo posible, simultáneamente dentro de un solo lugar, con el fin de despachar las mercancías y permitir que los medios de transporte e instrumentos de tráfico internacional ingresen a su territorio de manera oportuna e inmediatamente después de que se hayan completado las inspecciones, siempre que se hayan cumplido todos los requisitos reglamentarios.
3. De conformidad con los párrafos 1 y 2, se alienta a cada Parte a desarrollar y aplicar procedimientos estandarizados de operación entre sus administraciones aduaneras y las agencias pertinentes que inspeccionen mercancías, medios de transporte o instrumentos de tráfico internacional. Si es posible, se alienta a cada Parte a adaptar sus instalaciones fronterizas para llevar a cabo las inspecciones especificadas en el párrafo 2.
4. Según sea apropiado, las Partes se coordinarán para desarrollar procedimientos o instalaciones adyacentes a puertos de entrada para el movimiento eficiente de mercancías cuyo procesamiento requiera adaptaciones específicas con respecto a las instalaciones o la inspección.

En cambio, la Ley Aduanera mexicana es progresista y expresa en el tema.

ARTÍCULO 144. La Secretaría tendrá, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, las siguientes facultades:

XXXIII. Autorizar que el despacho de mercancías pueda hacerse conjuntamente con las autoridades aduaneras de otros países tanto en territorio nacional como en el extranjero, de conformidad con los tratados internacionales en los que México sea parte, así como emitir las reglas que permitan operar dicho despacho conjunto conforme a la legislación nacional, los tratados internacionales y los acuerdos interinstitucionales aplicables, incluso para el ejercicio de facultades de comprobación en aduanas yuxtapuestas y puntos fronterizos unificados.

Algunas aclaraciones son oportunas. La primera es que la frase “controles simultáneos” se refiere a la intervención sincrónica de todas las autoridades competentes de un país (aduanas y/o sanidad y/o agricultura y/o ecología, etc.).

La segunda es que la frase “despacho conjunto” se refiere a la intervención secuencial pero en una sola parada, de todas las autoridades competentes de cada país en las instalaciones fronterizas de uno de ellos.

LOS RETOS ADUANALES DE LA ...

La tercera es que el término “aduanas yuxtapuestas” y “puntos fronterizos unificados” alude a que en instalaciones binacionales (comunes) intervengan todas las autoridades competentes de ambos países, simultánea o secuencialmente, pero en una sola parada.

Hay aduanas yuxtapuestas de dos tipos, pueden ser dos oficinas nacionales contiguas o bien una sola instalación fronteriza que alberga a las autoridades de ambos países limítrofes.³

Luego entonces el denominador común del despacho conjunto y las aduanas yuxtapuestas es también su característica operativa esencial, a saber, “una sola parada” y sus múltiples ventajas, como son, entre otras: la armonización de procedimientos, el intercambio de información inmediato, la documentación uniforme, el mutuo reconocimiento de hallazgos, el uso compartido de instalaciones y equipamiento con la consecuente reducción de costos, tanto para los gobiernos de los países fronterizos como para los usuarios de las aduanas.⁴

Otra precisión importante es que ni el despacho conjunto ni las aduanas yuxtapuestas o los puntos fronterizos unificados son causa ni consecuencia de una Unión Aduanera en el sentido integracionista de ese concepto.

En efecto, se trata de acuerdos puramente administrativos para instaurar procedimientos ágiles y expeditos de control fronterizo que no se deben ni conducen fatalmente a algún proceso de integración económica regional.

Así se desprende, por citar algunos antecedentes, del “Convenio entre Francia y Suiza relativa a los controles nacionales en aduanas yuxtapuestas y a los controles en carreteras” de 1960,⁵ como del “Convenio entre Francia y Andorra relativo a la creación de la aduana de Porta para realizar controles nacionales yuxtapuestos” de 2014.⁶ Lo cual no excluye, a mayoría de razón, que en Uniones Aduaneras o en procesos ulteriores de integración económica (Comunidades Económicas, Mercados Comunes o Uniones Económicas)

3 Zarnowiecki, Michel. “Borders, their design, and their operation” en McLinden, Gerard, Fanta, Enrique et al. (eds.). 2011. *Border management modernization*. United States of America, The World Bank, pp. 64 y 65.

4 Maur, Jean-Christophe. “Trade Facilitation” en Chauffour, Jean-Pierre, Maur, Jean-Christophe (eds.) 2011. *Preferential trade agreement policies for development. A handbook*. United States of America, The World Bank, pp. 330 y 331.

5 “Convention entre la Suisse et la France relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et aux contrôles en cours de route”. Conclue le 28 septembre 1960. Consultado en el sitio web: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1961/569_574_590/19610708/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1961-569_574_590-19610708-fr-pdf-a.pdf el 03/09/2023.

6 “Loi n° 2015-824 du 7 juillet 2015 autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de notes verbales entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta”. Publiée au Journal Officiel du 8 juillet 2015”. Consultado en el sitio web: https://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/bureau_controles_nationaux_juxtaposes_Porta.asp el 03/09/2023.

se practiquen despachos conjuntos o se establezcan aduanas yuxtapuestas para facilitar el comercio internacional, verbigracia el Acuerdo entre Bélgica y Luxemburgo para efectuar el despacho conjunto en Bélgica (1961),⁷ la construcción de la aduana yuxtapuesta de Sarrebruck –La Brême d’Or, en la frontera franco-alemana (1970)⁸ o el Acuerdo entre Francia y España para el establecimiento de la aduana de controles nacionales yuxtapuestos en Biriattou (2006).⁹

En el caso de México, el autor de este ensayo participó directamente (en calidad de Jefe del Departamento de Relaciones Aduaneras Internacionales de la Dirección de Política Aduanera) en la implementación del despacho conjunto para la industria maquiladora y para productos perecederos, derivado del acuerdo alcanzado entre los señores Javier Garduño (Director General de Aduanas de México) y William Von Raab (Comisionado de Aduanas de EEUU) en la reunión binacional celebrada en Ixtapa, Gro. (1983).

El ejercicio denominado “Programa Piloto de Despacho Conjunto”, que resultó un éxito rotundo se realizó en las fronteras de Nogales, Cd. Juárez y Nuevo Laredo. Los inspectores de EEUU intervenían en las aduanas mexicanas los embarques de perecederos de exportación, lógica y convenientemente antes de que ingresaran a territorio de los EEUU, mientras que los Vistas Aduanales mexicanos en las aduanas de EEUU intervenían las importaciones temporales de las maquiladoras, así como sus retornos, en una sola parada, simultáneamente con los inspectores estadounidenses respecto de las correspondientes exportaciones de insumos y el retorno de productos terminados a los EEUU. El programa terminó intempestivamente porque la autoridad aduanera de EEUU retiró a sus inspectores de las aduanas mexicanas como consecuencia del secuestro y asesinato en territorio nacional del agente de la “Drug Enforcement Administration DEA”, Enríque “Kiki” Camarena en 1985. Recientemente solo se realiza en el aeropuerto de Laredo, Tx en carga con destino a México.

7 “Règlement grand-ducal du 26 septembre 1967 relatif à la création à la frontière belgo-luxembourgeoise d’un bureau à contrôles nationaux juxtaposés.” - Mémorial A n° 67 de 1967, p. 998 © Legilux, 06/10/1967. Consultado en el sitio web: https://www.stradalex.lu/fr/slu_src_publ_leg_mema/toc/leg_lu_mema_196710_67/doc/mema_1967A09981 el 03/09/2023.

8 “Sarrebruck – La Brême d’Or – Autoroute: un bureau à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ).” 1o. septembre 2019. Consultado en el sitio web: <https://histoire-de-la-douane.org/bcnj-de-sarrebruck-bre-me-dor-bureau-de-contrôles-nationaux-juxtaposés/> el 03/09/2023.

9 “Projet de loi autorisant la ratification de l’accord entre la République française et le Royaume d’Espagne relatif au bureau à contrôles nationaux juxtaposés de Biriattou.” Rapport n° 124 (2008-2009), déposé le 10 décembre 2008. Consultado en el sitio web: <https://www.senat.fr/rap/108-124/108-1241.pdf> el 03/09/2023.

LOS RETOS ADUANALES DE LA ...

Por su parte Canadá y EEUU practican una modalidad de despacho conjunto que denominan “despacho previo” mediante la cual los inspectores de la parte importadora liberan la mercancía en la aduana de la parte exportadora con destino a su territorio. Su mas reciente codificación data del año 2016. Los beneficios del despacho previo se suman en cinco categorías, a saber:¹⁰ Optimización de los recursos fronterizos (ahorros presupuestarios); Mejora de la seguridad binacional (defensa contra amenazas externas); Mejor experiencia para pasajeros (menos aglomeraciones); Mejor circulación para medios de carga/transporte (menos tiempo de cruce, horarios coordinados); Beneficios colaterales (incremento en el comercio, la inversión y el turismo).

La fórmula del despacho conjunto o “despacho previo” es indudablemente la más viable, simple y pronta para facilitar el cruce fronterizo a los insumos, maquinaria y productos terminados cuyos procesos industriales sean objeto de relocalización en la región del TMEC.

V. NORMATIVIDAD COMPARADA

A. RESOLUCIONES ANTICIPADAS TRIVALENTES

El artículo 30., numeral 9 del AFC define las resoluciones anticipadas como las decisiones escritas que la aduana expide al solicitante (exportador, importador, representante o tercero interesado) precisando el trato que le dará a la mercancía que se pretende importar, respecto de algunos o todos los rubros siguientes: clasificación arancelaria; origen; método y criterios apropiados para determinar el valor en aduana; desgravación o exención de aranceles; cupos o contingentes; otros asuntos pertinentes.

El numeral 8 del mismo artículo dispone que la información sobre resoluciones anticipadas que tenga interés significativo para terceros interesados se haga pública, protegiendo el secreto comercial. En ese orden de ideas, el TMEC abunda en el numeral 15 del artículo 7.5, que dichas resoluciones, (completas o editadas) sean accesibles en un sitio web gratuito.

En el mismo artículo 7.5, prescribe a las Partes que apliquen procedimientos uniformes y requisitos detallados para tramitar una resolución anticipada (numeral 5) que tendría efectos en todo su territorio para el solicitante (numeral 9) y que en caso de determinaciones de origen, otorgarán el mismo trato a los demás solicitantes, siempre que los hechos y las circunstancias sean idénticas en todos los aspectos sustanciales (numeral 8).

El artículo 5.14 del TMEC remite a las Reglamentaciones Uniformes para la tramitación de resoluciones anticipadas sobre origen, las que, para lo que interesa en este ensayo, establecen lo siguiente:

¹⁰ “*Economics of Preclearance*”. 2015-S032, ISSN: 1916-4009. Consultado en el sitio web: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2015-s032/index-en.aspx> el 05/09/2023.

Resoluciones Anticipadas

1. ..., cada Parte actualizará trimestralmente su sitio web para mostrar las resoluciones anticipadas que haya emitido.
2. ..., una solicitud de resolución anticipada a la administración aduanera de una Parte será completada en el idioma de esa Parte...
3. ..., la administración aduanera..., emitirá una resolución anticipada a más tardar 120 días después de que haya recibido toda la información necesaria ..., incluyendo... muestras...

La iniciativa que se plantea en este ensayo para impulsar la relocalización industrial en la región norteamericana consiste en que las resoluciones anticipadas tengan validez en las tres Partes del TMEC, respecto de clasificación arancelaria, criterios de valoración aduanera y determinaciones de origen, lo que daría certeza, predictibilidad y trato uniforme a los importadores, exportadores y terceros interesados.

No hay obstáculos técnicos ni jurídicos para ello puesto que las tres Partes aplican el Sistema Armonizado para designación y codificación de mercancías (a nivel de seis dígitos), el Acuerdo para la Aplicación del artículo VII del GAT-OMC (valor de transacción) y obviamente las Reglas de Origen del TMEC.

La implementación del procedimiento de estudio y expedición de resoluciones anticipadas sobre clasificación arancelaria (a seis dígitos), método de valoración y determinación de origen es una cuestión de voluntad política.

En efecto, se trata de asuntos técnicos con un sustrato normativo común, en los que no solo es posible, sino deseable que las autoridades aduaneras de las tres partes tengan criterios uniformes.

Además, se evitarían resoluciones diferentes o aún contradictorias, derivadas de solicitudes presentadas ante distintas Partes del TMEC por los mismos o diversos interesados.

El plazo de 120 días para resolver es más que suficiente para que la Parte que recibe la solicitud la turne a las otras Partes y lleguen a una conclusión concertada.

El tema del idioma de comunicación tampoco es un problema mayor puesto que el lenguaje normativo aduanero y la terminología merceológica no dan lugar a equívocos semánticos entre los tres idiomas oficiales.

Mas aún, aunque el idioma de la solicitud sea el de la Parte receptora, la resolución anticipada trivalente deberá expedirse en los tres idiomas de las Partes y así publicarse en lo conducente, para mejor comprensión de todos los interesados actuales y potenciales.

LOS RETOS ADUANALES DE LA ...

B. RACIONALIDAD DE SANCIONES

el AFC en el artículo 6o., numeral 3.3 señala que las sanciones impuestas por las autoridades aduaneras dependerán de los hechos y circunstancias del caso y serán proporcionales al grado y gravedad de la infracción cometida. En el numeral 3.5 dispone que a todo infractor se de una explicación escrita de los motivos y fundamentos de la sanción. Finalmente, en el numeral 3.6 recomienda a la autoridad que considere como circunstancia atenuante de la sanción cuando una persona resuelve espontánea y voluntariamente la comisión de una infracción.

La racionalidad de las sanciones, la claridad de las infracciones y la transparencia en la calificación de las conductas ilegales son factores básicos para el impulso a la relocalización industrial en la región de América del norte pues la toma de decisiones de los inversionistas al respecto tiene en cuenta el ambiente de negocios predecible y amigable.

Tan evidente es la conexión entre el régimen de legalidad y el ambiente favorable a los negocios que el Capítulo 7 del TMEC se denomina Administración Aduanera y Facilitación del Comercio, la Sección A: Facilitación del Comercio y la Sección B: Cooperación y Aplicación de la Legislación.

Precisamente el artículo 7.11 se titula Transparencia, Predictibilidad y Consistencia en los Procedimientos Aduaneros, cuyos numerales 5 y 6 prescriben que cada Parte considere, en el diseño y práctica de sus procedimientos aduaneros, los estándares internacionales pertinentes para garantizar consistencia y predictibilidad a los operadores comerciales en la aplicación de su legislación, incluidas las determinaciones sobre la clasificación arancelaria y la valoración aduanera de las mercancías (y por consecuencia de las reglas de origen del TMEC).

Es en este punto en el que se unen las iniciativas de este ensayo en cuanto a las resoluciones anticipadas trivalentes y la racionalización de las sanciones.

En efecto, el artículo 7.18 del TMEC dispone que las sanciones deben ser proporcionales al grado y gravedad del incumplimiento, tomando en cuenta los hechos y circunstancias del caso (numeral 3); incluida la exactitud de las solicitudes de trato arancelario preferencial (artículo 7.25, numeral 2); que un error administrativo o un error menor no se considere como infracción y que pueda ser corregido sin sanción, salvo que se trate de reincidencias constantes (numeral 4); que un error genuino que constituya infracción no sea sancionado si no es intencional y si es corregido de manera espontánea (no descubierto por la aduana) y total mediante el pago del adeudo fiscal (aranceles, impuestos, derechos, etc.) y el cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias exigibles (numeral 7).

En ese orden de ideas, el artículo 7.25, numeral 8, que se transcribe enseguida, consagra la viabilidad de las iniciativas que plantea este ensayo hasta este punto y abre la puerta para la que se propone más adelante:

8. Las Partes procurarán cooperar, sujetas a sus leyes, regulaciones y procedimientos, bilateral o trilateralmente, según corresponda, mediante el desarrollo de iniciativas para la aplicación de la legislación aduanera, las cuales pueden incluir la creación de grupos especiales para tareas específicas, el análisis conjunto o coordinado de información y la identificación de medidas especiales de monitoreo y otras acciones para prevenir, disuadir y combatir infracciones aduaneras, particularmente con respecto a prioridades de interés mutuo.

C. ARMONIZACIÓN DE LEGISLACIONES

las leyes de aduanas obsoletas obstaculizan el progreso económico y social actuando como barreras no arancelarias al comercio internacional. Un marco jurídico moderno de aduanas debe cumplir los requisitos siguientes:¹¹

- dar plena competencia a la aduana para ejecutar la ley, expedir reglas operativas, resolver controversias y tomar decisiones administrativas;
- promover la transparencia y la predictibilidad (información pública ágil y oportuna, resoluciones anticipadas, auditoría independiente, recursos de apelación);
- provee sistemas y procedimientos modernos (gestión de riesgos, automatización y control basado en auditoría);
- simplifica procedimientos (una sola parada), predespacho, despacho conjunto, aduanas yuxtapuestas);
- facilita la cooperación con otras autoridades nacionales y con gobiernos extranjeros;
- prevé la participación del sector privado (foros de consulta);
- combate la corrupción (limita las facultades discrecionales de la autoridad);
- prescribe sanciones proporcionales a la gravedad de la infracción;
- es comprensible a los usuarios y promueve el cumplimiento voluntario;
- se alinea con las mejores prácticas internacionales (documentos simplificados y alineados) sobre el Formulario Clave de las Naciones Unidas para los Documentos Comerciales “UNLK”).¹²

11 Mikuriya, Kunio. “Legal framework for customs operations and enforcement issues”, en De Wulf, Luc, Sokol, José B. (eds.). 2005. *Customs modernization handbook*. United States of America, The World Bank, pp. 52 y 53.

12 Naciones Unidas. (2006). “Manual de Facilitación del Comercio. Segunda Parte. Notas Técnicas sobre Medidas Esenciales de Facilitación del Comercio”. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York y Ginebra, 2006, pp. 62-67. UNCTAD/SDTE/TLB/2005/2. Consultado en el sitio web: https://unctad.org/es/system/files/official-document/sdtetlb20052_sp.pdf el día 07/09/2023.

LOS RETOS ADUANALES DE LA ...

La Ley Aduanera de México data de 1995 y su mas reciente reforma de 2021.

La Ley Aduanas de Canadá data de 1985 y su mas reciente reforma de 2022.

El Acta de Gobierno y Facilitación del Comercio Exterior de EEUU data de 2015 (publicada en 2016) y su mas reciente reforma de 2022.

De la sola lectura de sus respectivas leyes se desprende que son compatibles y susceptibles de armonizarse en la gran mayoría de sus procedimientos y aún de unificarse en cuanto a sus disposiciones referentes al TMEC y sus tres pilares comunes (clasificación arancelaria, valoración aduanera y reglas de origen)¹³ así como a técnicas aduaneras internacionalmente aceptadas, reconocidas y practicadas.¹⁴

Si bien es la más laboriosa de las iniciativas propuestas en este ensayo, lo cierto es que existen antecedentes sumamente ilustrativos y exitosos para adoptar normas uniformes (especialmente procedimentales) que no riñen con la letra, el espíritu ni la tradición jurídica de países tan variados como los de la Unión Europea o el Mercosur que han alcanzado en sus respectivos ámbitos una codificación común.

En efecto, sin precipitarse a un objetivo tan ambicioso como un Código Aduanero de América del norte, es perfectamente viable seguir la metodología utilizada en Europa y en América del Sur, a saber, unificar paso a paso, trámite por trámite, de uno en uno, los procedimientos aduaneros de las Partes del TMEC.

VI. CONCLUSIONES

Las iniciativas presentadas no pretenden ser exhaustivas (cada una de ellas amerita un estudio detallado a profundidad para implementarse) ni todas (no se abordaron temas como el tránsito internacional, la ventanilla única trinacional ni el programa de reconocimiento mutuo de Operador Económico Autorizado, entre otros) las que fomentarían drásticamente la relocalización industrial en América del norte, pero lo expuesto hasta aquí demuestra que los instrumentos jurídicos y la metodología de trabajo para implantarlas están al alcance de las Partes y que solo falta voluntad política para llevarlas a la práctica.

13 H. Weiler, J. H. (ed.). 2000. *The EU, the WTO and the NAFTA. Towards a common law of international trade*. Great Britain, Oxford University Press. 238 pp.

14 Raposo de Medeiros, Eduardo. 1985. *O direito aduaneiro. Sua vertente internacional*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 330 pp.

VIRGILIO VALLEJO MONTAÑO

LISTADO DE ABREVIATURAS

CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
T-MEC	Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial de Comercio
CACMF	Convención Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras
CFC	Comité de Facilitación del Comercio TMEC
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OEА	Operador Económico Autorizado
AFC	Acuerdo de Facilitación del Comercio
CLC-TMEC	Comisión de Libre Comercio del TMEC
CKR	Convenio de Kyoto Revisado

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Gómex-Pallete, José Ma. 2002. *La Organización Mundial de Aduanas y sus Convenios/The World Customs Organization and its Conventions/Organisation Mondiale des Douanes et ses Conventions*. México, CIACI/CAAAREM.
- Berr, Claude J. Trémeau, Henri. 2006. *Le droit douanier. Communautaire et national*. 7a. ed. France, Económica.
- Chauffour, Jean-Pierre, Maur, Jean-Christophe (eds.). 2011. *Preferential trade agreement policies for development. A handbook*. United States of America, The World Bank.
- Daillier, Patrick. 1972 (1971). *L'harmonisation des législations douanières des états membres de la communauté économique européenne*. France, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- De Wulf, Luc, Sokol, José B. (eds.). 2005. *Customs modernization handbook*. United States of America, The World Bank.
- H. Weiler, J. H. (eds.). 2000. *The EU, the WTO and the NAFTA. Towards a common law of international trade*. Great Britain, Oxford University Press.
- Lux, Michael. 2002. *Guide to community customs legislation*. Belgium, Bruylant.
- McLinden, Gerard, Fanta, Enríque *et al.* (eds.). 2011. *Border management modernization*. United States of America, The World Bank.
- Natarel, Élisabeth. 2004. *Construction communautaire et mutations du droit national: le code des douanes français en question*. France, Université Paul Cézanne/ Presses Universitaires D'Aix-Marseille-PUAM.

LOS RETOS ADUANALES DE LA ...

- Pereira Rodi, Americo. 1996. *Manual práctico aduanero. Legislación del Mercosur*. Paraguay, Ediciones Librería El Foro.
- Pizzolo, Calogero (ed). 2002. *Globalización e integración. Ensayo de una teoría general*. Argentina, Ediar.
- Raposo de Medeiros, Eduardo. 1985. *O direito aduaneiro. Sua vertente internacional*. Lisboa, Instituto Superior de Ciencias Sociais e Políticas.

INFOGRAFÍA

- Acua Popocatl, Raúl Gustavo, Jiménez Bautista, Selene, *et al.* 2022. "Los 16 comités del T-MEC y el funcionalismo. (*The 16 committees negotiated in USMCA and the Functionalism*)". México, Vincula Téctica EFAN, Vol. 8. Num. 4, julio-agosto 2022. Consultado en el sitio web: <https://vinculategica.uanl.mx/index.php/v/article/download/224/259/2085> el 30/08/2023.
- "*Convention entre la Suisse et la France relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et aux contrôles en cours de route*". Conclue le 28 septembre 1960. Consultado en el sitio web: https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1961/569_574_590/19610708/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1961-569_574_590-19610708-fr-pdf-a.pdf el 03/09/2023.
- "*Economics of Preclearance*". 2015-S032, ISSN: 1916-4009. Consultado en el sitio web: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2015-s032/index-en.aspx> el 05/09/2023.
- Grainger, Andrew. 2011. "*Trade facilitation: A conceptual review*", Journal of World Trade, Volume 45, Issue 1, february 2011. Consultado en el sitio web: https://www.researchgate.net/publication/286850135_Trade_Facilitation_A_Conceptual_Review el 28/08/2023.
- Grainger, Andrew. 2008. "*Customs and trade facilitation: from concepts to implementation*." World Customs Journal, Volume 2, Number 1, april 2008. Consultado en el sitio web: http://www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2008/1/customs_and_trade_facilitation_from_concepts_to_implementation.pdf el 28/08/2023.
- Joint United Nations Regional Commissions. 2015. "*Trade facilitation and paperless trade implementation survey 2015*". United Nations. Consultado en el sitio web: <https://www.unescap.org/sites/default/files/Global%20Report%20Final%2020151016.pdf> el 28/08/2023.

- “Loi n° 2015-824 du 7 juillet 2015 autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de notes verbales entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta”*. Publiée au Journal Officiel du 8 juillet 2015. Consultado en el sitio web: https://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/bureau_controls_nationaux_juxtaposes_Porta.asp el 03/09/2023.
- Nations Unies. 2011. *Questions émergentes concernant les transports : facilitation des transports. Conseil économique et social*, 22 août 2011. Consultado en el sitio web: https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/f_4.pdf el 30/08/2023.
- Naciones Unidas. (2014). *“Las normas de facilitación del comercio como un factor potenciador del comercio: Opciones y requisitos”*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 22 abril 2014. TD/B/C.I/MEM.7/5. Consultado en el sitio web: https://unctad.org/system/files/official-document/cimem7d5_en.pdf el 07/09/2023.
- Naciones Unidas. (2006). *“Manual de Facilitación del Comercio. Segunda Parte. Notas Técnicas sobre Medidas Esenciales de Facilitación del Comercio.”* Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York y Ginebra, 2006. UNCTAD/SDTE/TLB/2005/2. Consultado en el sitio web: https://unctad.org/es/system/files/official-document/sdtetlb20052_sp.pdf el 07/09/2023.
- “Projet de loi autorisant la ratification de l'accord entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif au bureau à contrôles nationaux juxtaposés de Biriattou.”* Rapport n° 124 (2008-2009), déposé le 10 décembre 2008. Consultado en el sitio web: <https://www.senat.fr/rap/l08-124/l08-1241.pdf> el 03/09/2023.
- “Règlement grand-ducal du 26 septembre 1967 relatif à la création à la frontière belgo-luxembourgeoise d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés.”* - Mémorial A n° 67 de 1967. © Legilux, 06/10/1967, Consultado en el sitio web: https://www.stradalex.lu/fr/slu_src_publ_leg_mema/toc/leg_lu_mema_196710_67/doc/mema_1967A09981 el 03/09/2023.
- “Sarrebuck – La Brême d'Or – Autoroute: un bureau à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ)”*. 1o. septembre 2019. Consultado en el sitio web: <https://histoire-de-la-douane.org/bcnj-de-sarrebuck-breme-dor-bureau-de-contrôles-nationaux-juxtaposes/> el 03/09/2023.