

Las aduanas en el contexto del comercio internacional

Costoms in international business

MARÍA F. GARRIDO S.¹

Departamento de Tecnología de Servicios

Universidad Simón Bolívar

mgarrido@usb.ve

Recibido: 21/09/2008

Aceptado: 23/03/2009

Resumen

El presente trabajo analiza el rol que desempeñan las aduanas en un mundo cada vez más globalizado, caracterizado por un tráfico intenso de bienes, personas, ideas e inversiones pero también por la aparición de fenómenos de impacto negativo para la existencia de los Estados y el bienestar de sus ciudadanos. El comercio internacional está cambiando la función histórica de las aduanas: de ser percibidas y tratadas como órganos recaudadores de tributos, hoy son reconocidas en muchos países como figuras esenciales para aplicar normas que persiguen combatir nuevas amenazas a la seguridad de los Estados, proteger los derechos de propiedad intelectual y ambiente vinculados al comercio, entre otros. Con base en lo anterior, esta investigación se plantea como objetivo analizar la incidencia que el comercio internacional

¹ La autora es abogada egresada de la Universidad Católica Andrés Bello (1997), con especialización en Gestión Aduanera y Comercio Exterior de la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública (2000), actualmente cursando la maestría en Ciencia Política, mención Relaciones Internacionales, en la Universidad Simón Bolívar con el estatus de tesista y a su vez es Profesora de la misma desde el 2005.



está ejerciendo en las funciones de las aduanas, para lo cual se describen las funciones tradicionales y se comentan los enfoques actuales de los que ellas son objeto. La metodología desarrollada consiste en un estudio empírico, exploratorio y documental. Permite concluir que otros aspectos, distintos a los tributarios, pero también vinculados al comercio, adquieren cada día mayor relevancia en el mundo aduanero.

Palabras clave: Aduanas, comercio internacional, facilitación del comercio, seguridad internacional.

Abstract

This paper examines the role played by customs in an increasingly globalized world, characterized by a heavy traffic of goods, people, ideas and investments but also by the emergence of phenomena negative impact for the existence of States and welfare of its citizens. International trade is changing the historical role of customs: being perceived and treated as tax collectors bodies, are now recognized in many countries as key figures in implementing rules that seek to combat new threats to the security of States, protect the intellectual property related to trade and environment, among others. Based on the foregoing, this investigation arises as to analyze the impact that international trade is having on the functions of customs, which describes the traditional roles and discusses current approaches which they are subjected. The methodology developed consists of an empirical study, exploratory and documentary. Allows conclude that other aspects of tax, but also linked to trade, acquired increasing importance in the world customs.

Key words: Customs, international trade, trade facilitation, international security.

Introducción

El proceso de globalización que actualmente vive el mundo se caracteriza por vinculaciones complejas. La globalización ha estado generando multiplicidad de interconexiones que trascienden los Estados y sociedades.



Las actividades sociales, políticas y económicas están siendo extendidas a través del globo, de manera tal que los acontecimientos que se producen en un lugar del mundo pueden ser significantes de inmediato para personas y comunidades que se encuentran en sitios distantes. La globalización ha generado que los bienes, el capital, las personas, el conocimiento, las imágenes, las comunicaciones, así como también el delito, la cultura, los contaminantes, las drogas, las modas y las creencias, atraviesen con facilidad las fronteras territoriales.

La globalización ha implicado que los Estados han dejado de tener el control monopólico de sus territorios, al tiempo que han aparecido otros actores con roles cada vez más importantes en el ámbito internacional, como lo son organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, entre otros.

En este contexto, existen distintas posiciones acerca de cómo debe ser el comercio en esta era globalizada. Para algunos, los neomercantilistas, el Estado debe reforzar su papel en relación con el mercado, conformar y estructurar los resultados de la economía. Señalan que aun cuando las presiones sobre los gobiernos nacionales para satisfacer las crecientes demandas de sus ciudadanos pueden conducirlos a considerar la coordinación del comercio y de otras políticas a través de organizaciones intergubernamentales, existen límites sobre el punto hasta el cual los Estados deben renunciar a su soberanía. Muchos aducen que esos organismos internacionales son un instrumento de los países capitalistas para imponer su hegemonía sobre los más débiles.

Por su parte, los "liberales" señalan que el Estado debe dejar a los privados lo referente al mercado, que se debe promover el mayor volumen de comercio posible mediante la eliminación de barreras artificiales impuestas por los gobiernos y basadas en las fuerzas de la oferta y demanda. Reconocen que aun cuando los gobiernos nacionales trabajan sobre la base de políticas económicas internacionales diseñadas para servir a sus propios intereses nacionales, existen ciertos beneficios que se derivan de la cooperación con otros Estados. Presuponen que con el libre comercio se puede esperar que los consumidores de todas las naciones se beneficien



de una economía mundial basada en una distribución más eficiente y un mejor empleo de los recursos entre los diversos países. Este punto de vista recibe gran aceptación en las sociedades capitalistas desarrolladas del mundo de hoy y surgió como una reacción contra las políticas mercantilistas que tradicionalmente habían utilizado los gobiernos para controlar la actividad económica, las cuales daban ímpetu al nacionalismo económico más que a una economía internacional abierta.

Su origen deviene de los planteamientos de Adam Smith, quien argumentaba que los mismos principios económicos capitalistas y las normas del comercio que se estaban introduciendo en los Estados industrializados de Europa Occidental deberían también aplicarse a las normas en el comercio entre ellos. Un mínimo de regulación económica en las economías nacionales como internacionales permitiría a todos los países del mundo hacer mejor uso de sus recursos y obtener la prosperidad.

David Ricardo reforzó los argumentos de Smith con su teoría de la ventaja comparativa, que establecía que los países debían especializarse en la producción de aquellos bienes que se pueden producir en forma más eficiente para intercambiarlos por otros bienes necesarios, provenientes de otros países.

Hoy, muchos economistas están de acuerdo en que el alto grado de proteccionismo que se practicó después de la Primera Guerra Mundial, en comparación con el libre comercio del siglo XIX, contribuyó en forma significativa a la contracción de las actividades comerciales y al crecimiento del desempleo mundial que condujo posteriormente a la gran depresión de los años 30. Por esta razón, después de la Segunda Guerra Mundial se hicieron esfuerzos por reducir las barreras comerciales. Sin embargo, aun cuando desde 1945 se han hecho muchos avances para eliminarlas, en los últimos años se han visto obstáculos a causa de un resurgimiento de sentimientos proteccionistas en muchos países que experimentan problemas domésticos.

Existen muchas razones por las cuales los países pueden optar por restringir o desarrollar su comercio internacional. Se puede elegir favorecerlo porque no se tienen suficientes recursos para atender la demanda de la



población; porque no se cuenta con capacidades tecnológicas para producir determinados bienes, o porque los productos foráneos son más baratos para los consumidores; por la necesidad de exportar para obtener más recursos para pagar importaciones; porque los mercados extranjeros ofrecen oportunidades adicionales para el crecimiento de industrias domésticas (incluyendo un mayor número de empleos dentro del país); y hasta motivos políticos se pueden aducir: desarrollar y crear lazos más amistosos con países que representan un valor estratégico.

Sin embargo, a pesar de que el libre comercio trae consigo numerosos beneficios, también conlleva potenciales costos. Puede resultar perjudicial cuando se tiene una balanza comercial negativa, cuando se busca proteger a las industrias nacientes nacionales o evitar que afecte a industrias locales, cuando se desea tener mayor independencia respecto a otros Estados, incluso cuando éste pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional. Tales argumentos fundamentan muchas veces la implementación de medidas destinadas a restringir el libre comercio: prohibiciones de importación o establecimiento de cuotas, aumento de impuestos de aduana, establecimiento de estándares de seguridad, especificaciones técnicas, entre otras.

A pesar de que en el sector comercio, los países industrializados realizan el 70% de los intercambios comerciales del mundo (comprobando así que el grueso del comercio global, particularmente en bienes manufacturados, sigue teniendo lugar dentro de los países desarrollados y de economías capitalistas), se ha evidenciado que en los últimos años los flujos de comercio están cambiando, en la medida en que nuevos países se van involucrando cada vez más en la economía mundial. Por ello, países desarrollados han venido a depender en cierta forma de países menos desarrollados como importante fuente para sus importaciones y como mercados para sus exportaciones.

Por lo anterior, muchos gobiernos intentan facilitar y cooperar para un libre comercio a través de sus políticas exteriores y aduaneras y su participación en organizaciones intergubernamentales tales como la Organización Mundial de Comercio, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización Mundial de Aduanas.



Por su parte, las grandes potencias comerciales del mundo continúan también haciendo esfuerzos para promover el libre comercio. Las reuniones de estos grupos, por ejemplo en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se han convertido en encuentros crecientemente visibles, en los que las grandes democracias industrializadas discuten gran variedad de asuntos, no sólo relacionados con sus propios temas económicos sino también respecto a la manera de integrar al mundo en desarrollo. De manera tal que, por las características de esta era globalizada, el comercio internacional tiene el potencial de crear mayores sensibilidades y vulnerabilidades de los Estados respecto a las acciones de otros actores internacionales.

Las aduanas en el comercio internacional

La palabra ‘aduana’, al parecer, tiene varias acepciones etimológicas. Según unos, se deriva del término árabe *divanum*, que significa ‘la casa donde se cobran los derechos o impuestos’; por el uso y la costumbre se convirtió en *divana*, más tarde en *duana* y por último acabó por llamarse *aduana*. Otros afirman que procede del término *advento*, por cuanto se trataba de géneros o mercaderías “advenidas” de otros países. Existen quienes opinan que el origen de dicha palabra se encuentra en el término italiano *duxana*, o sea los derechos que pagaban las mercaderías en Venecia y Génova al dux, magistrado supremo en dichos lugares. Sin embargo, al parecer su origen verdadero es el árabe o morisco, por cuanto los moriscos del virreinato de Córdoba y de Granada designaban con el nombre de *al duyan* o *adayuan*, a la oficina pública establecida para registrar los géneros y mercaderías que se importaban o exportaban y donde se cobraban los derechos que allí se tasaban.

Hoy día, las aduanas son en la mayor parte de los países los entes públicos que tienen como función controlar el ingreso y egreso de mercancías del territorio nacional. Como sabemos, el comercio puede ser de bienes, servicios e ideas. Pero corresponde a las aduanas, tradicionalmente, el control del comercio de bienes, entendiendo como bien, todo aquel objeto suscep-



tible de ser trasladado por medio de una fuerza externa o por sí mismo a otro lugar, y que puede ser comercializado tanto legal como ilegalmente.

Las aduanas constituyen uno de los primeros organismos de control de los cuales se valen los Estados para intervenir en los movimientos internacionales de mercancías. Básicamente se trata de organismos que componen la estructura gubernamental y que ejecutan directrices públicas referidas al ámbito fiscal, de salud, seguridad, comercio, ambiente y hasta políticas.

En materia fiscal, las aduanas suelen comportarse como entes de recaudación, que en muchos casos son importantes para la economía de muchos países porque cubren una parte importante del presupuesto público.

Tradicionalmente se han establecido tres clases de impuestos de aduanas: impuestos a las importaciones, a las exportaciones y al tránsito.

Los impuestos al tránsito, es decir, aquellos que gravan el ingreso o salida de mercancías que proceden de un país extranjero y van destinados a otro país extranjero, han desaparecido prácticamente de la escena internacional en virtud de la consagración en varios tratados internacionales del principio de Libertad de Tránsito, mediante el cual se establece que el mismo no debe estar sometido a impuesto especial y que las normas nacionales deben facilitarlos. Estos impuestos fueron populares en los primeros períodos de la historia ya que se usaban para recaudar ingresos en rutas estratégicas del comercio.

En el caso de los impuestos de exportación, con el advenimiento de la revolución Industrial y el desarrollo de un comercio más libre en el siglo XIX, se evidenció que esta práctica tendía a restringir el comercio. Usualmente se usan para la recaudación, para proteger las reservas nacionales menguantes de materias primas, para inducir la industrialización doméstica.

En el caso de los impuestos a las importaciones, antes de la Primera Guerra Mundial constituyeron el obstáculo más formidable al comercio y continúan ocupando una posición central en las políticas comerciales de las naciones.



En el ámbito de la seguridad, las aduanas han comenzado a desempeñar un rol estelar. En efecto, la globalización ha traído consigo problemas que atentan contra la seguridad de los Estados interesados en mejorar su economía, pero sin dejar de lado el tema de la seguridad nacional.

En general, todo Estado-nación es responsable como mínimo de tres aspectos:

- a. Asegurar su supervivencia física. Ello implica proteger la vida de sus ciudadanos y mantener la integridad territorial de sus fronteras.
- b. Promover el bienestar económico de sus habitantes.
- c. Preservar la autodeterminación nacional en lo referente al sistema de gobierno, conducción de asuntos internos, entre otros.

En el pasado reciente, en especial durante el período de la Guerra Fría, los temas de seguridad se enfocaban en la actuación de los Estados como principales actores de la comunidad internacional y en el componente militar, pero acontecimientos que hicieron cambiar el curso de la historia tales como la desaparición de la Unión Soviética, los atentados terroristas del 2001 y otros fenómenos de impacto negativo que han aparecido con la globalización, han generado que el peso de los factores militares se haya reducido y en su lugar se recurra o se complemente el tratamiento de la seguridad con la intervención de otros entes.

En este contexto internacional, a las tradicionales amenazas a la seguridad se suman otras que han aflorado con una magnitud antes desconocida: nuevas manifestaciones de conflictos, nuevos tipos de crimen organizado como tráfico ilícito de drogas, de armas, de especies en peligro de extinción, de sustancias que causan daños al ambiente, lavado de dinero, aunados al terrorismo, fundamentalismo religioso, acumulación y transporte de desechos tóxicos, de armas químicas, bacteriológicas y nucleares, todos los cuales afectan la seguridad de los Estados por la mayor permeabilidad que presentan las fronteras estatales.

La globalización ha propiciado que el crimen se haya hecho global, en la medida en que las organizaciones delictivas se interconectan para



extender sus operaciones a todos los escenarios internacionales. Los efectos que pueden producir estos grupos delictivos internacionales pueden ser más agudos porque tienen un mayor potencial de destrucción, dados los crecientes avances tecnológicos en los medios de transporte, la facilidad de acceso a arsenales cada vez más destructivos y sofisticados u otros elementos que potencialmente tienen efecto destructor como químicos y agentes biológicos. Otro factor que contribuye es el apoyo logístico y operativo que conceden algunos Estados a ciertas organizaciones delictivas, o la ausencia de voluntad política para enfrentarlos y erradicarlos, así como la dificultad para lograr la adopción de medidas políticas y de una legislación internacional, la cual, cuando es aprobada requiere alcanzar una eficaz coordinación policial y judicial entre los países que garanticen su aplicación.

Es por ello que, después de los ataques terroristas, en especial los perpetrados el 11 de septiembre del 2001, muchos Estados han centrado su atención en las mercancías que ingresan a sus puertos, aeropuertos y fronteras terrestres, dado que muchas organizaciones delictivas internacionales se valen de las facilidades legales que para el comercio existen, a fin de lograr sus objetivos. No es un secreto que en diversos puertos y aeropuertos se han encontrado evidencias de gigantescas conexiones internacionales de tráfico de drogas, armas y otras mercancías de tráfico ilícito.

Como consecuencia, hoy, algunas administraciones aduaneras mantienen estrechos vínculos con otros organismos de seguridad mundial como Europol, Interpol, en la lucha contra los terroristas y otras organizaciones criminales internacionales.

Si un país no logra realizar o demostrar que está llevando a cabo buenos controles, entre ellos aduaneros, es posible que otros Estados, a través de sus autoridades aduaneras, establezcan medidas más estrictas de control, en especial cuando entran en conocimiento del origen o procedencia de las mercancías, lo que puede obstaculizar el comercio.

En el ámbito político: las aduanas actúan como un mecanismo de ejecución de las políticas exteriores, verbigracia, cuando medidas tales como sanciones y embargos deben ser aplicadas. Estas medidas se utilizan cada vez más para ejercer presión en países que actúan de manera inaceptable



para la comunidad global. Entre los ejemplos recientes de países que presentan conductas de ese tipo están los casos de Iraq, el Congo, Yugoslavia, a los cuales se les han aplicado sanciones económicas sobre importaciones y exportaciones. Por ejemplo, los controles a las exportaciones de armas y de productos de doble uso (productos fabricados para objetivos civiles que pueden también utilizarse para efectos militares) persiguen evitar que tales productos caigan en manos de quienes los van a utilizar de manera indebida.

Las aduanas también ejecutan políticas sociales y económicas vinculadas al comercio: protección de los derechos de propiedad intelectual, medio ambiente, y la aplicación de las llamadas “barreras no arancelarias” tales como salvaguardias, impuestos antidumping, restricciones voluntarias de exportaciones, entre otras.

En los últimos años, como parte de los compromisos adquiridos en el marco de un comercio internacional cada vez más complejo, nuevas tareas se han venido incorporando a tal control; así por ejemplo, en el caso de la protección de los derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio, las regulaciones que competen a las aduanas vienen incrementándose cada vez más en tratados internacionales y normas aduaneras nacionales, porque se entiende que la protección de estos derechos facilita el comercio de bienes, servicios, así como la inversión extranjera directa.

Argumentos también muy importantes, vienen justificando el incremento de competencias aduaneras en tareas relativas a la protección del medio ambiente, respecto a las cuales los expertos vienen pronunciándose en forma alarmante.

Características de las aduanas del siglo XXI

En este contexto, organizaciones internacionales como la UNCTAD, la OMC, la OMA, OMPI, ONU, apuestan por promover la eficacia y eficiencia de las administraciones públicas, incluyendo a las administraciones aduaneras. Pero la eficiencia implica la modernización no sólo de las aduanas sino de otros organismos estatales que mantienen vinculación directa con ellas.



Asimismo, las demandas de los tiempos modernos exigen acercarse más a la modernización de los sistemas de control. Se sabe que la modernización de los sistemas estatales de control son importantes no sólo para lograr metas individuales de cada Estado, sino también para las metas de la comunidad internacional.

Pero para facilitar el comercio internacional de manera sostenible es esencial implementar una buena gerencia; con modernos y efectivos sistemas de control, incorporando los cambios necesarios en las administraciones aduaneras, se fortalecerá la gerencia aduanera y el comercio global será más seguro y fluido.

Es necesaria la cooperación para combatir nuevas amenazas a la seguridad, pero también para fortalecer otros aspectos importantes para el comercio, así como la protección de los derechos de propiedad intelectual, ecosistema e incluso para la mejor recaudación tributaria.

Para tener un mejor entendimiento de los hechos que la rodean, la aduana debe obtener información básica de manera sistemática relativa a los procesos de importación, exportación y transporte.

De todo lo anterior se puede señalar que aunque el rol tradicional de las aduanas ha sido el control de mercancías y el cruce de personas por las fronteras, con fines de recaudación, la realidad es que las administraciones aduaneras hacen énfasis en distintas actividades y cuentan con distintos recursos y autoridades. Parece haber una relación entre el nivel de desarrollo de una nación y el énfasis en el tipo de actividades que realizan sus aduanas.

Mientras que todas la aduanas recaudan impuestos, no es un secreto que la recaudación tributaria es el principal objetivo de muchas de ellas, especialmente las del tercer mundo. Si los impuestos aduaneros constituyen una parte sustancial del presupuesto de esos Estados, sus aduanas probablemente dirigirán su acción o harán énfasis en la recaudación tributaria. Este énfasis se consolida más porque desde décadas pasadas, en muchos de estos países las aduanas están incorporadas dentro de las estructuras tributarias. Muchos directores de las administraciones adua-



neras son designados por los Ministros de Finanzas o responden a sus directrices, por lo que se promueve dentro de esas organizaciones el pensamiento del incremento de los ingresos aduanales y se les deja poca flexibilidad para modificar sus operaciones. Como en tales países se ve un claro énfasis en la recaudación tributaria, la consecuencia es que los roles de las aduanas en áreas como la facilitación del comercio, protección social, recolección de estadísticas de comercio y seguridad, no tienen prioridad para propósitos de planificación y monitoreo.

Así por ejemplo es común una crítica de muchos inversionistas extranjeros: la relativa a la lentitud de los procesos aduanales, señalando que es uno de los mayores obstáculos para incrementar la inversión directa extranjera y la productividad del país. En efecto, en numerosas aduanas se tiende a reconocer todos los cargamentos que ingresan o egresan porque temen que algo que quede por fuera se traduzca en menos recursos y, como consecuencia los indicadores de desempeño que se recogen, sólo son con fines de recaudación tributaria.

Lamentablemente, ello seguirá siendo así mientras la economía de un país no haya crecido lo suficiente como para que sean los ciudadanos quienes con su trabajo la dinamicen a través de sus impuestos. En consecuencia, los países en desarrollo tendrán aduanas que se enfoquen en la recaudación tributaria porque esta es la primera razón de los fondos del gobierno para operar.

También están las aduanas de los países que tienen como prioridad facilitar el comercio internacional a fin de aumentar su participación en el mismo. Si están creciendo económicamente y a tasas razonables una parte de todo el presupuesto nacional que viene de la recaudación aduanera probablemente tienda a declinar y seguirá haciéndolo a causa de los convenios que suscriben de libre comercio tanto bilaterales como multilaterales y debido al aumento del poder adquisitivo de sus ciudadanos que contribuyen a través de impuestos distintos a los aduaneros, a sostener al Estado (para muchos de estos Estados los impuestos de aduana están bajando, pero aumentando los impuestos internos tales como el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre la Renta). Debido a esta dinámica caída de



la recaudación, las administraciones aduaneras tienden a reestructurarse a fin de incrementar sus esfuerzos en áreas no fiscales. Por tanto, al constituir los tributos aduaneros un porcentaje relativamente menor a los ingresos públicos, los líderes políticos exigirán mayor eficiencia de los procesos, por ejemplo tiempos más rápidos en el desaduanamiento de las mercancías. Para estos países, sus aduanas se han transformado en un factor importante de mejoramiento de su competitividad junto con otros aspectos ligados a ellas, tales como la infraestructura portuaria y aeropuertos, transporte y comercialización. Entienden que el ahorro de tiempo y de costos son elementos fundamentales para el logro de sus metas económicas.

En otras administraciones aduaneras se hace énfasis en materias tales como tráfico de drogas y otros temas de seguridad, los cuales hasta pueden tener prioridad sobre los ingresos tributarios. Ello especialmente ocurre con las aduanas de los países desarrollados, los cuales no necesitan enfocarse en los ingresos tributarios, porque ellos tienen métodos alternativos de obtener ingresos públicos.

Sobre enfatizar un rol puede afectar otras responsabilidades. El sobre énfasis no solo es desventajoso porque ignora importantes funciones, sino porque también puede crear directamente consecuencias negativas. Por ejemplo: algunas administraciones inspeccionan todas las mercancías físicamente por la incorrecta apreciación de que en la medida en que todo cargamento es revisado habrá mayor recaudación o seguridad, lo que obstruye el comercio y otras libertades, o pretenden “facilitarlo” evitando inspeccionar los cargamentos exhaustivamente, pero ello puede también ser contraproducente porque puede facilitar evadir impuestos o la entrada y salida de mercancías de ilícito comercio. A todo gobierno le interesará tanto recaudar los impuestos que correspondan, como impedir la circulación de mercaderías peligrosas que son movilizadas por las fronteras con impunidad.

No existe un mundo ideal en el que valga la pena no controlar o controlar todo lo que ingresa o sale de un país. Se sabe que tanto el 100% como el 0% de intervención aduanera no es un efectivo control.

Se debe buscar un balance, hoy día se acepta ampliamente utilizar técnicas de gerencia de riesgo o selectividad (que consisten en usar criterios



objetivos para analizar el nivel de riesgo que un determinado cargamento posee en aspectos como valoración, contrabando de drogas, armas y otras amenazas) y auditorías posteriores que hacen el proceso más eficiente pero también facilitan el comercio, lo que conduce a negocios más rentables.

Sin embargo, las técnicas modernas de control no serán efectivas sino se “abarcen” otros aspectos tales como motivación y valores, sensibilidades culturales, barreras al idioma, mantenimiento de la tecnología, autoridad legal y estructura organizacional. Cada una según el contexto y en su propia secuencia.

Adicional al cumplimiento de las funciones tradicionales de las aduanas, ahora es necesario desarrollar nuevos conocimientos y habilidades. Mientras muchos líderes de las administraciones aduaneras saben lo que se necesita, pocos pueden ayudar en aspectos no aduaneros, tales como planificación estratégica, gerencia de proyectos, influencia política, mercadeo, mantenimiento de equipos y contratación. También influye el poco conocimiento de las autoridades aduaneras con mayor jerarquía en materias tales como economía, comercio y seguridad.

La integración aduanera, una tendencia global

El tema de la cooperación a nivel internacional cobró especial importancia durante la Guerra Fría en la cual había un enemigo común: los Estados Unidos o la Unión Soviética, lo cual era un incentivo para que los Estados cooperaran activamente. Pero en esta era de la postguerra fría, a medida que el fenómeno de la globalización aumenta, incrementando la participación de otros actores en la arena internacional, graves problemas ambientales y centros de pobreza generadores de múltiples conflictos, los cuales amenazan con socavar la capacidad de los Estados para controlar su propio futuro, es evidente la necesidad de pensar y actuar globalmente. Ciertamente, el nuevo sistema internacional demanda mayor multilateralismo y coordinación de políticas globales.

Para ilustrar lo anterior, se describirán dos modelos de administraciones aduaneras que han ido surgiendo de cara a los nuevos desafíos de la globalización:



En la Unión Europea los funcionarios de aduanas desempeñan el papel de guardianes de la Unión, controlan los productos que se importan de terceros países a través de la frontera exterior común, recaudando los impuestos aduaneros, del valor agregado y los demás impuestos especiales, y protegiendo los intereses de la comunidad y de sus ciudadanos. Al evolucionar la unión aduanera de la Unión Europea y convertirse en un mercado único, quedaron suprimidas todas las fronteras económicas internas entre los Estados miembros. Desde entonces, los controles se han situado en las fronteras externas. Normalmente no queda otra posibilidad de intervención aduanera entre la frontera externa y el destino final de las mercancías. Por eso se ha subrayado la necesidad de que las 27 administraciones aduaneras de los Estados de la Unión, piensen y actúen como una sola. Ahora son completamente interdependientes y descansan unas en otras. En el pasado sus controles aduaneros fueron esencialmente físicos, hoy día los procedimientos han variado y se centran en simplificar y orientar con precisión los controles en los casos en que se necesitan y en que se sabe que van a ser más efectivos.

Así por ejemplo, mediante la informatización se ha logrado implementar declaraciones aduaneras electrónicas que persiguen acortar la duración del despacho aduanero, intercambio de información entre las administraciones de los Estados con bases de datos centralizadas.

Asimismo, aplican controles de auditoría posteriores a las importaciones, los cuales consisten en la mayoría de los casos en inspecciones de los registros comerciales y de contabilidad de las empresas.

Igualmente se han implementado técnicas de análisis de riesgos mediante las cuales se seleccionan los envíos que podrían, por su naturaleza, su valor, su origen, su importador, constituir un riesgo. Permitiéndoles decidir de manera más objetiva si es necesario un reconocimiento físico de la mercancía, identificar el nivel de controles, incluso adoptar algunas decisiones antes de que las mismas hayan llegado a las fronteras de la Unión Europea.

El control físico de las mercancías en los locales propios de los agentes económicos es otra herramienta que contribuye a reducir las demoras en



los puertos y aeropuertos y moderar los costos, ya que se evita la manipulación de las mercancías dos veces.

En el caso de los Estados Unidos, la cooperación aduanera deviene mas de aspectos relativos a la seguridad nacional que a la integración económica. Históricamente el control fronterizo de las aduanas norteamericanas era para recaudar impuestos, años más tarde las aduanas centraron su interés en combatir el tráfico de drogas y alcohol.

Pero durante la guerra fría, el tema de seguridad se enfocó principalmente en aspectos militares. La doctrina de la destrucción mutua asegurada de 1968, pareció asegurar lo que el geógrafo Jean Gottman llamó el declive de la función protectora de las fronteras. Con el fin de la Guerra Fría se redujo la sensación nacional de vulnerabilidad territorial, sin embargo, nuevas preocupaciones sobre amenazas no estatales no tardaron en aparecer. Por ejemplo la guerra contra las drogas, declarada por Ronald Reagan, formalmente elevó el tráfico de drogas al estatus de amenaza a la seguridad nacional. En 1989, George Bush declaró en su primer discurso televisado, una nueva ofensiva contra las drogas lo que implicó una intensificación en los controles fronterizos enfocados en la lucha contra el narcotráfico. Mas preocupado por este tema, Estados Unidos expandió su presencia policial hacia el extranjero con algunas leyes que implicaban incluso presencia de personal estadounidense en otros países.

El crecimiento exponencial de agencias de control fronterizo y los presupuestos asignados a las mismas, así como el aumento de sus facultades para portar armas, la ubicación de personal en territorios extranjeros, prueban el creciente interés por mejorar los controles fronterizos frente a las nuevas amenazas a la seguridad nacional.

Después de los ataques terroristas del 2001, se comprobó que el terrorismo no se limita al uso de bombas, sino que también se puede valer de otros medios para perpetrar sus ilegítimas actividades, tal como sucedió con los aviones que se estrellaron contra las torres gemelas.

A causa de los atentados, la opinión pública se centró en la seguridad interna pues era evidente que los terroristas ya no actuaban solo fuera del



territorio estadounidense sino ahora dentro de él. El público pedía más y mejores controles fronterizos.

Para ese período, la actuación de la administración aduanera norteamericana fue más unilateral que bilateral o multilateral. La primera medida impuesta fue el cierre temporal de las fronteras, lo que afectó significativamente a personas y empresas cuyo sustento depende del comercio, los costos económicos fueron significativos. Importadores, exportadores, transportistas marítimos, aéreos y terrestres tenían que esperar largas horas para importar o exportar sus mercancías. Paradójicamente, los controles aduaneros permitieron tomar conciencia a Canadá y México de los peligros y vulnerabilidades de la interdependencia del comercio y de las consecuencias de las alteraciones de seguridad en los Estados Unidos, pero también de la dificultad de USA para enfrentar unilateralmente el problema de seguridad frente a las nuevas amenazas. Como resultado de los ataques, podría decirse que la seguridad se convirtió en una nueva forma de barrera comercial.

Posteriormente, la política aduanera se orientó a impulsar la cooperación internacional. Como USA puso mucho énfasis en los peligros que potencialmente podían ingresar por las frontera canadiense o mexicana, los exhortó a que tomaran medidas de seguridad fronteriza a cambio de mantener sus fronteras “económicamente abiertas”. Por ello se implementó el Plan de Asociación Fronteriza con Canadá y México, que comprende entre otros aspectos: la armonización de operaciones en puertos, aeropuertos, la protección de infraestructuras y el intercambio electrónico de información, así como acciones de cooperación en las cuales USA y sus aliados colaboran para interceptar vehículos sospechosos de transportar armas químicas, biológicas, nucleares o componentes de misiles.

Otra medida fue la reestructuración de la administración aduanera: se le adjudicó mas presupuesto a los controles en frontera, se consolidaron y reorganizaron múltiples agencias (entre ellas las de aduanas) bajo el mando del “Department of Homeland Security”, el cual se convirtió en uno de los protagonistas de la respuesta de los Estados Unidos a la ofensiva de los terroristas globales.



En el ámbito legislativo se implementó la Ley “24-hour rule”, vigente desde el 2002, la cual exige a las líneas marítimas que informen a las aduanas estadounidenses el cargamento de los buques con destino a USA, 24 horas antes de que empiece a cargar mercancías en los puertos de origen, y debiendo señalarse con precisión aspectos como: el último puerto en el que estuvo el barco antes de llegar a USA, la fecha en la que llegará al primer puerto estadounidense. También exhorta a los transportistas a prestar especial atención a los clientes nuevos o desconocidos que tengan métodos inusuales de pago, que presenten discrepancias en la descripción de mercancías, que demanden solicitudes de servicios inusuales y que tengan rutas inusuales de transporte.

Asimismo, se estableció la norma CSI (Iniciativa de Seguridad de Contenedores), que pretende controlar contenedores de carga en puertos extranjeros antes de que estos alcancen suelo estadounidense. Se trata de un programa que permite a los países participantes enviar recíprocamente funcionarios de aduana a los puertos de los participantes para la revisión de contenedores de alto riesgo. En una primera etapa, puertos marítimos asiáticos (Hong Kong, Singapur, Shanghai, Tokio), europeos (Rotterdam, Génova, Hamburgo, Le Havre, Barcelona, Nápoles) y canadienses (Montreal y Vancouver), deben contar con una dotación de personal norteamericano que revise el origen de la mercancía con destino a USA. Lo mismo se haría para puertos de América Latina.

Entre otros controles, también se implementó el Programa Fast (The Free and Secure Trade) el cual es administrado parcialmente por las aduanas estadounidenses. Mediante este programa, los Estados Unidos, México y Canadá, acordaron coordinar sus procesos de control comercial. Ofrece a los transportistas registrados en el programa de C-TPAT, el derecho a circular por un “canal rápido”. Este canal rápido funciona en la frontera entre los tres países desde septiembre del 2002 para acelerar el procesamiento de los envíos. A las empresas y transportistas que participan, se les requiere emplear sellos mecánicos de alta seguridad en todos los contenedores o remolques destinados a los Estados Unidos. El servicio de aduanas y protección de fronteras puede revisar dichos envíos con tecno-



logía de rayos X, perros entrenados y otros equipos, a fin de asegurar que no se comprometa la integridad del programa Fast.

Conclusiones

1. Las aduanas como entes públicos encargados directamente de controlar y facilitar el movimiento internacional de mercancías, ocupan una posición única para fortalecer la seguridad de la cadena logística mundial, asegurando el comercio mundial, pero de una manera que no lo entrase sino que por el contrario lo facilite.
2. Juegan un rol importante en la esfera privada, constituyen uno de los controles estatales que deben enfrentar los agentes internacionales, el cual, dependiendo de sus características, incide en el tiempo y en el dinero a invertir para trasladar las mercancías de un país a otro.
3. En la esfera pública desempeñan igualmente un papel fundamental: como se evidenció no sólo en la recaudación de ingresos para los Fiscos, sino también para coadyuvar al Estado a cumplir con su responsabilidad de proteger a sus ciudadanos.
4. Se demanda de las aduanas, el uso de modernas herramientas, técnicas y habilidades para enfrentar los nuevos desafíos de la globalización, a fin de dar una atención adecuada a todas sus funciones: recaudación tributaria, facilitación del comercio, seguridad, protección social, obtención de estadísticas confiables de comercio.
5. La facilitación del comercio también se logra incrementando la cooperación entre las aduanas.



Referencias

- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD) (s/f). *Facilitación del comercio y transporte: creación de un entorno seguro y eficiente para el comercio*. Consultado en fecha: 22.02.2007. Disponible en: http://www.unctad.org/sp/docs/tcl387_sp.pdf.
- ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL (2003). *Megatendencias en la seguridad internacional*. Ponencia presentada en el VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, organizado por la Buenos Aires. Argentina. Consultado en Fecha: 20.10.2006. Disponible en: www.monografias.com/trabajos15/seguridad-internac/seguridad-internac.shtml-INTRO.
- HARDY, David A. (s/f). *La Seguridad cooperativa. Un modelo de seguridad estratégica en evolución*. Consultado en fecha: 25.06.2008. Disponible en: <http://www.revistamarina.cl/revistas/2003/6/hardy.pdf>
- LUTTECKE B., Javier (s/f). *La seguridad internacional y su evolución. Los hechos a través de más de medio siglo*. Consultado en fecha: 25.06.2008. Disponible en internet: <http://www.revistamarina.cl/revistas/2004/3/luttecke.pdf>
- NAÍM, Moisés (2006). *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Editorial Debate.
- NWEIHED, Kaldone (1990). *Frontera y límite en su marco mundial: una aproximación a la fronterología*. Editorial Equinoccio. Ediciones de la Universidad Simón Bolívar.
- OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1999). *Política aduanera de la Unión Europea*. Bélgica, Luxemburgo.
- PEARSON, Frederic y ROCHESTER J., Martín (2000). *Relaciones internacionales. Situación global en el Siglo XXI*. Bogotá, Colombia: MacGraw-Hill. Cuarta edición.
- PETER, Andreas (s/f). *Redrawing the line. Borders and Security in the twenty-first Century*. Consultado en fecha 23.03.2007. Disponible en: <http://muse.jhu.edu>.
- SALVATORE, Dominick (1999). *Economía internacional*. México: Prentice Hall. Sexta edición.
- SECO M, José M. *Propiedad intelectual y comercio internacional. Un límite para el desarrollo. Derecho y conocimiento*. Vol. 2. Facultad de Derecho. Universidad de Huelva. España. pp. 213-224. Consultado en fecha 24 de mayo del 2008. Disponible en: http://www.uhu.es/derechoyconocimiento/DyC02/DYC002_A09.pdf



SHELLEY, Louise (s/f). *La globalización de la delincuencia y el terrorismo*. Consultado en Fecha de consulta: 03.03.2007. Disponible en: <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0206/ijgs/shelley.htm>.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION (2007). *WTO Trends and Patterns Report. A Capacity Building Estimate. Moving from Words to Actions*. Fecha de consulta: 25.06.2008 Disponible en internet: www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Capacity%20Building/Trends-EN%20Low%20Def.pdf