

PAUTA

Boletín Informativo del Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio A.C.



Comercio Internacional y Facilitación Comercial

No. 80 ENERO 2017

No. 80 Enero 2017

ICC México PAUTA

Boletín Informativo del Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio, A.C.

Consejo Editorial

Presidente ICC México

Lic. María Fernanda Garza Merodio

Vicepresidentes ICC México

Dr. Claus von Wobeser

Lic. Rodrigo Quintana Kawage

Lic. Alberto Espinosa Desigaud

Tesorero ICC México

Lic. Luis Fernando Mendoza Arroyo

Directora General ICC México

Lic. Yesica González Pérez

Directora de Comisiones y Grupos de Trabajo

Lic. Laura Altamirano López

(Editor responsable de Pauta)

Gerente de Comisiones y Grupos de Trabajo

Lic. María Fernanda David González

Coordinador de Comunicación Interna y Externa

Lic. Rolando Almada Reyes Couret

Creación en formato Electrónico

Lic. Rafael Rios Kunkel

Pauta Boletín Informativo del Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio.- Es una publicación de análisis educativo, social, comercial, financiero, económico e internacional, exclusivo para socios del Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio. Las ideas expuestas por nuestros colaboradores no corresponden necesariamente al pensamiento de ICC México. Su distribución es exclusivamente para socios activos de ICC México.

Copyright 2001 Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio. Reservados todos los derechos. Ninguna parte de este documento puede ser reproducida o traducida en ninguna forma o por cualquier medio -gráfico, electrónico o mecánico, incluidas las fotocopias, grabaciones en disco o cinta, u otro sistema de reproducción sin el permiso escrito de ICC México.

Título de la publicación: «ICC México PAUTA Boletín Informativo del Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio A.C.»

Editor Responsable: Lic. Rosa Laura Altamirano López

Número de certificado de reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor Abril 2003: 04-2003-040217502100-106

Número de Certificado de Licitud de Título: 11518

Número de Certificado de Licitud de Contenido: 8105

Domicilio de la publicación y del distribuidor: Indiana 260 Piso 5 Oficina 508 Colonia

Ciudad de los Deportes, C.P. 03810, México D.F.

Teléfonos: (52) 5687 2203, 5687 2207, 5687 2321 5687 2507, 5687 2601. Fax: (52)

5687 2628

Renovación de Reserva de Derechos al uso exclusivo Número 04 - 2009 -

071614425400 - 203 Título. ICC MEXICO PAUTA BOLETIN INFORMATIVO DEL

CAPITULO MEXICANO DE LA CAMARA INTERNACIONAL DE COMERCIO A.C.

Género: Difusiones Periódicas

Especie: Difusión vía red de computo

web: www.iccmex.mx

e-mail: ygonzalez@iccmex.org.mx; laltamirano@iccmex.org.mx

5 Las principales disposiciones sustantivas del nuevo acuerdo de la OMC: el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

Hugo Gabriel Martínez

21 Alcances, Implicaciones y Contenido del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

Carlos Véjar Borrego

37 Contratación de transporte de mercancías en el comercio internacional: marco jurídico a considerar

Fernando Barbosa Sahagún

41 Facilitación Comercial

Juan Díaz Mazadiego

53 La Tarifa de los Impuestos Generales de Importación y Exportación como instrumento de facilitación comercial

Juan Díaz Mazadiego

68 México, ¿Facilitador de Comercio?

Eduardo Díaz Gavito y Fernando Rodríguez Chávez

77 La importancia del sector aduanero y la facilitación comercial

Andrés Palazuelos

81 Promueva sus exportaciones, use el Cuaderno ATA

Mauricio Avendaño

85 ¿Existen oportunidades ante el tipo de cambio?

Carlos Palencia Escalante

89 Hacia una política comercial y de fomento para el siglo XXI

José Ramón Martínez

96 2017: Un año de gran incertidumbre para los negocios.

Alejandro Aurrecoechea

Carta del Presidente

Estimados socios:

A pesar de la ralentización del comercio internacional en los últimos años y la situación delicada que estamos viviendo ante la posible renegociación del TLCAN, estamos a pocos días de lograr las 110 ratificaciones para la entrada en vigor del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC. El AFC representa la oportunidad de simplificar y estandarizar las reglas para intercambios comerciales entre los miembros de la OMC y un potencial de incrementar los flujos globales de comercio en más de 1 billón de dólares, por lo que su próxima entrada en vigor abrirá nuevas oportunidades para reactivar el comercio y usarlo para lograr mayor prosperidad y desarrollo global.

El 26 de julio de 2016, México depositó el instrumento de ratificación del AFC, lo que fue una clara señal del compromiso de nuestro país con el libre comercio y el multilateralismo. México fue el país 87 en ratificar el AFC. Para que este Acuerdo entre en vigor, se requiere la ratificación de dos terceras partes de los Miembros de la OMC, es decir, de 110 de los 163 miembros de esta organización internacional.

Por esta razón, dedicamos nuestro Boletín Informativo de ICC México, Pauta No. 80, al Comercio Internacional y Facilitación Comercial. En esta edición encontrarán artículos relevantes sobre las características del AFC; se abordará también el marco jurídico a considerar para la contratación de mercancías en el comercio internacional; los instrumentos y tarifas existentes en México para facilitar el comercio internacional, el rol que tienen las aduanas en la facilitación del comercio.

También contamos con artículos sobre cómo promover las exportaciones a través de los cuadernos ATA las oportunidades que hay para las empresas ante la volatilidad del tipo de cambio y nuevas perspectivas sobre hacia donde debería de llevarse la política comercial y de fomento acorde a los retos actuales y a futuro, y los desafíos que plantea 2017.

Confío en que este número sea de su interés y reiteramos nuestra invitación a participar activamente en la Comisión de Aduanas y Facilitación Comercial y en la Comisión de Comercio Internacional y Políticas del Inversión de nuestra organización a todos nuestros socios.

Saludos Cordiales,



María Fernanda Garza Merodio
Presidente



Hugo Gabriel Romero Martínez

Consejero en la Misión Permanente de México ante la Organización Mundial del Comercio. Profesor por concurso de oposición de las asignaturas Régimen Jurídico del Comercio Exterior y Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Licenciado y Maestro en Derecho por la UNAM.

I. Aspectos preliminares

En 2014 los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) lograron concluir una negociación multilateral sumamente importante *i.e.* el *Acuerdo sobre Facilitación del Comercio* (AFC)¹. Destaca por diversos motivos, entre ellos, es el primer tratado completo que se incorporará a los denominados “acuerdos abarcados” –muy probablemente sea en el futuro inmediato de los pocos considerando la falta de consenso y, por ello, la adopción del llamado *multilateralismo pragmático* (*i.e.* la celebración de acuerdos plurilaterales), incluso por la incertidumbre del multilateralismo ante recientes resultados electorales–, y es novedosa la implementación escalonada de sus disposiciones en función de la autodeterminación de cada Miembro por su grado de desarrollo, lo cual constituye una forma distinta de abordar el trato especial y diferenciado.

Una vez que los Miembros de la OMC han ido eliminando progresivamente los aranceles y en el contexto de las cadenas globales de valor, se ha hecho patente la necesidad de agilizar el movimiento, el despacho de aduana, la circulación de mercancías y el tránsito. La relevancia del AFC es ingente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha estimado que la implementación total del AFC “podría reducir los costos del comercio en todo el mundo entre 12.5 y 17.5 por ciento².

El AFC constituye principalmente un desarrollo de las disposiciones del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* (GATT), en particular de los artículos V (Libertad de tránsito), VIII (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) y X (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales).

En el presente artículo se analizarán las principales disposiciones que tengan un efecto directo en los particulares, por lo que no se abordarán los aspectos relativos a obligaciones entre los Miembros³.

El 27 de noviembre de 2014, se puso a disposición de los Miembros la ratificación del *Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC* (Acuerdo sobre la OMC), para incluir el AFC en el Anexo 1A Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías. Hasta la fecha, 96 Miembros⁴ lo han ratificado y entrará en vigor cuando lo ratifiquen dos tercios de la Membresía (110 ratificaciones).

¹ Disponible en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm

² Cfr. OCDE, *Implementation of the WTO Trade Facilitation Agreement: The Potential Impact on Trade Costs*, junio de 2015, disponible en http://www.oecd.org/tad/tradedev/WTO-TF-Implementation-Policy-Brief_EN_2015_06.pdf

³ Las disposiciones no analizadas son: cooperación entre organismos en frontera (artículo 8), cooperación aduanera (artículo 12), Sección II (disposiciones en materia de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros y los países menos adelantados Miembros), y Sección III (disposiciones institucionales y disposiciones finales).

⁴ Fecha de actualización: 10 de noviembre de 2016. La lista completa de Miembros que han ratificado el AFC se puede consultar en la siguiente liga: <http://www.tfafacility.org/es/ratifications>

México depositó el instrumento de ratificación el 26 de julio de 2016⁵.

Los esfuerzos de los Miembros de la OMC, los Miembros donantes y organizaciones internacionales y regionales han sido muy amplios por poner en vigor el AFC⁶. Recientemente, en la reunión informal sobre la OMC en Oslo, Noruega que tuvo lugar los días 21 y 22 de octubre de 2016, los ministros confirmaron que permanecen fuertemente comprometidos con la puesta en vigor del AFC⁷.

II. Antecedentes

En 2001 en la Declaración Ministerial de Doha se establecieron las directrices para la negociación de lo que ahora es el AFC⁸ –i.e. el desarrollo de disposiciones del GATT y de la asistencia técnica y creación de capacidad–. Posteriormente, en 2004 se fijaron las modalidades de negociación, conocidas como “paquete de julio”⁹, *inter alia*:

- Aclarar y mejorar disposiciones del GATT (artículos V, VIII y X);
- Establecer disposiciones sobre cooperación entre autoridades aduaneras;
- Tener plenamente en cuenta el principio de trato especial y diferenciado para países en desarrollo y menos adelantados Miembros, no limitado a períodos más amplios de aplicación, sino a la capacidad de aplicación sin la obligación de efectuar inversiones en infraestructura;
- Identificar las necesidades y prioridades en el ámbito de facilitación del comercio;
- Los países desarrollados se comprometieron a brindar apoyo y asistencia;
- Realizar un examen de la eficacia del apoyo y asistencia y capacidad para la aplicación de los resultados; e
- Invitar a otras organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Aduanas, la OCDE, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

En diciembre de 2013, en la 9ª Conferencia Ministerial de Bali se acordó el texto del AFC y continuó la revisión legal, la elaboración de una decisión y un protocolo para incorporarlo al Acuerdo sobre la OMC.

III. Implementación y estructura

La implementación de las disposiciones del AFC será gradual. Los países desarrollados lo harán a la entrada en vigor. Por su parte, los países en desarrollo y menos adelantados Miembros han notificado las disposiciones que podrán implementar en tres etapas: (i) a la entrada en vigor, Categoría A; (ii) en un plazo posterior a la entrada en vigor, Categoría B; y (iii) en un plazo posterior y mediante la prestación de

5 *Vid.* https://www.wto.org/spanish/news_s/news16_s/fac_26jul16_s.htm. El decreto de aprobación del Senado de México se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2016.

6 Para mayor información se puede consultar el sitio <http://www.tfafacility.org>

7 Cfr. documento JOB/GC/108, párrafo 1.4.

8 Párrafo 27, documento WT/MIN(01)/DEC/1.

9 Párrafo 1(g), y Anexo D del documento WT/L/579.

asistencia y apoyo para la creación de capacidad, Categoría C¹⁰.

El AFC contiene tres secciones relativas a: (i) derechos y obligaciones (artículos 1 al 11); (ii) disposiciones de implementación para los países en desarrollo y menos adelantados Miembros (artículos 13 al 22); y (iii) disposiciones institucionales y finales (artículos 23 y 24).

Con objeto de entender mejor las disposiciones del AFC se elabora una clasificación de las mismas, como se muestra a continuación:

- **Obligaciones:** se expresan con un verbo en futuro en sus versiones en español y en francés, en tanto que en inglés contienen el verbo *shall*¹¹.
- **Obligaciones atenuadas:** son disposiciones con una serie de frases calificativas e.g. “en la medida de lo posible”, “en la medida en que sea factible”, “cuando sea factible” o “[e]n la medida en que sea posible y factible”, las cuales parecen indicar que no son obligaciones rígidas o que al estar calificadas se requeriría una evaluación de las circunstancias del Miembro en cuestión. Les corresponderá a los grupos especiales o al Órgano de Apelación interpretar las obligaciones calificadas.
- **Cláusulas de mejor empeño:** son disposiciones aspiracionales o que no prevén obligaciones *per se* y se identifican por las siguientes frases “se alienta a los Miembros”, “[c]ada Miembro se esforzará” o los “Miembros procurarán”.
- **Cláusulas permisivas:** se reconocen derechos para los Miembros, en algunos casos tienen un efecto aclaratorio o delimitan la obligación y contienen el verbo “podrán” o frases como “[n]ada ... impedirá a un Miembro”, “a un Miembro le está permitido” o “sin perjuicio”.

IV. Relevancia para México

Nuestro país tiene una amplia red de acuerdos comerciales regionales (ACRs) que contienen disposiciones en materia de facilitación del comercio, ya sea distribuidas en el acuerdo como es el caso del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, o en un capítulo *ex profeso* e.g. el *Tratado de Libre Comercio entre México y Panamá* o el *Tratado de Asociación Transpacífico* (TPP, por sus siglas en inglés).

México ha notificado que todas las disposiciones las implementará a la entrada en vigor del AFC (Categoría A)¹².

En este contexto, ¿cuál es el valor del AFC para países como México que ya tienen compromisos en otros tratados comerciales internacionales y que además podrían cumplir con todas las disposiciones del AFC a su entrada en vigor?; el valor es alto. La OMC tiene 164 Miembros. Esto representa una oportunidad para que México mejore las exportaciones e importaciones de mercancías con aquellos países con los que no tiene celebrado un ACR y con aquellos tratados que no tengan un capítulo *ex profeso*. Incluso con los países que tiene celebrado un ACR, el hecho de que existan reglas multilaterales comunes es un avance, en

¹⁰ A la fecha, 88 Miembros han presentado notificaciones en Categoría A; 5 en Categoría B, y 5 en Categoría C, *vid.*: <http://www.tfafacility.org/es/notifications>

¹¹ Los idiomas oficiales de la OMC son tres: español, inglés y francés.

¹² Documento WT/PCTF/N/MEX/1 (14 de mayo de 2014).

especial en un contexto de cadenas globales de valor.

Finalmente, una vez que entre en vigor el AFC, el que las medidas en la materia estén sujetas a los mecanismos de examen de política comercial y de solución de diferencias asegurará que se pueda observar un mejor cumplimiento, aunado a la tarea de vigilancia del propio Comité que se establezca mediante el AFC.

V. Disposiciones en materia de publicación (artículo 1 del AFC)

El AFC establece en su artículo 1 cuatro apartados:

1. Publicación: los Miembros tienen la obligación de publicar prontamente la información de manera no discriminatoria y que sea accesible para los gobiernos, comerciantes y partes interesadas. Actualmente, el artículo X:1 del GATT ya contiene un precepto similar sin hacer referencia a *partes interesadas*. La disposición de publicación del AFC es un desarrollo del artículo citado del GATT. Al respecto, la jurisprudencia en torno al artículo mencionado explica que la publicación de las medidas¹³ es rápida, que el artículo X no se refiere a transacciones específicas, sino a medidas de *aplicación general*¹⁴, que el ámbito de aplicación es amplio y comprende medidas en frontera e internas, derechos de aduana y restricciones cuantitativas¹⁵, que el objetivo es asegurar el debido proceso y la transparencia para permitir conocer las condiciones que serían aplicadas a las mercancías cuando sean importadas al territorio de un Miembro¹⁶. Cabe destacar que el artículo X del GATT no obliga a los Miembros a asegurarse de que los exportadores sean continuamente notificados por los importadores sobre el tratamiento particular que recibirán los envíos inminentes¹⁷. El artículo X del GATT establece disposiciones relativas a la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales. De manera general, ese artículo del GATT contiene disposiciones de debido proceso, el cual estaría reflejado en cada uno de los párrafos del artículo X según lo constató un grupo especial¹⁸.

La disposición de publicación regula los siguientes aspectos:

- a. *Idioma de la publicación:* la obligación consiste en publicar la información –sin indicar cuál–. Para el caso de la descripción de procedimientos de importación, exportación y tránsito se prevé que la publicación se haga en Internet y en un idioma oficial de la OMC, siempre que sea factible.
- b. *Aspectos de publicación obligatoria:* la información que debe ser publicada consta de diez elementos: (i) procedimientos de operaciones de comercio exterior –importación, exportación o tránsito–; (ii) tipos de derechos aplicados e impuestos sobre operaciones de comercio exterior o relacionados con ellas; (iii) derechos y cargas de organismos gubernamentales sobre operaciones de comercio exterior y relacionados con ellas; (iv) normas para la clasificación o valoración de productos –el artículo 12 del Acuerdo sobre Valoración en Aduana ya prevé la obligación de publicar las medidas

13 Por “medidas” se entiende cualquier norma jurídica independientemente de la autoridad que la emitió.

14 Informe del Órgano de Apelación, *CE – Productos avícolas* (DS69), párrafo 111.

15 Informe del Grupo Especial, *CE – Banano III* (DS27), párrafos 7.206 y 7.225.

16 Informe del Grupo Especial, *CE – Productos de tecnología de la información* (DS375, 376, 377), párrafo 7.1085.

17 Informe del Órgano de Apelación, *CE – Productos avícolas* (DS69), párrafo 114.

18 Informe del Grupo Especial, *CE – Determinadas cuestiones aduaneras* (DS315), párrafo 7.107.

de conformidad con el artículo X del GATT–; (v) las medidas de aplicación general sobre normas de origen –los artículos 2(g) y 3(e) del Acuerdo sobre Normas de Origen también prevén una obligación similar–; (vi) restricciones o prohibiciones sobre operaciones de comercio exterior; (vii) disposiciones sobre sanciones por violaciones a formalidades en operaciones de comercio exterior; (viii) procedimientos sobre recurso o revisión; (ix) los tratados o parte de ellos que regulen las operaciones de comercio exterior; y (x) procedimientos respecto de administración de contingentes arancelarios.

Además, en otros artículos del AFC se prevén obligaciones de publicación tales como información sobre resoluciones anticipadas (artículo 3.6), notificaciones de controles o inspecciones reforzados (artículo 5.1), derechos y cargas (artículo 6.1.2), criterios para beneficiarse del esquema de envíos urgentes (artículo 7.8.1), medidas sobre el recurso a agentes de aduanas (artículo 10.6.2), y medidas relativas a escoltas aduaneras y convoyes aduaneros (artículo 11.15).

2. Información en Internet: los Miembros deben facilitar y actualizar en un portal de Internet, información sencilla y práctica sobre operaciones de comercio exterior –desde una descripción de los procedimientos, formularios y documentos a brindar datos del servicio de información–, en particular en beneficio de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs).

3. Servicios de información: se prevé el establecimiento de un servicio de atención de solicitudes de información, de manera que cada Miembro sujeto a los recursos que tenga implementará ese servicio respecto del cual se permite el cobro limitado al costo aproximado de los servicios, pero se alienta a no requerir el pago por los servicios. Actualmente, una disposición del GATT hace referencia a una redacción similar *i.e.* artículo VII:1(a) del GATT, el cual dispone que los derechos y cargas “se limitarán al coste aproximado de los servicios prestados”. Para el tráfico en tránsito, se establecerá una Coordinación Nacional del Tránsito que tendrá funciones parecidas al de un servicio de información (artículo 11.17 del AFC).

VI. Formulación de observaciones y consultas (artículo 2 del AFC)

A diferencia del GATT, el AFC sí dispone de la oportunidad de que los gobiernos y partes interesadas puedan emitir observaciones sobre proyectos de medidas o en materia de movimiento, levante y el despacho de mercancías, tránsito incluido.

Por ejemplo, el *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio* (Acuerdo OTC) ya contempla una disposición similar, que permite emitir comentarios, lo cual brinda transparencia y la oportunidad de tener un impacto en la medida final.

Como complemento, se incluye en el AFC la obligación de publicar las medidas “tan pronto como sea posible antes de la entrada en vigor”. Así, los comerciantes y partes interesadas¹⁹ podrán tener conocimiento de las medidas. La obligación tiene excepciones: casos de urgencia, modificaciones a tipos de derechos y aranceles, medidas de alivio para los comerciantes, medidas cuya eficacia resulte menoscabada y

¹⁹ La disposición no incluye explícitamente a los gobiernos (*i.e.* los Miembros); no obstante, podrían estar incluidos como partes interesadas. El artículo 1 del AFC sí menciona a Miembros, comerciantes y partes interesadas.

modificaciones menores.

Cabe destacar que la disposición deja algunas interrogantes: (i) la obligación está sujeta al derecho interno y sistema jurídico de un Miembro, ¿qué pasa si el derecho interno no permite las consultas a los proyectos de medidas o la publicación anticipada? y (ii) ¿qué significa “tan pronto como sea posible antes de la entrada en vigor”? Esto se debería determinar *caso por caso*. La interpretación del grupo especial en *Guatemala – Cemento II* indicó que la frase “tan pronto como” en el contexto del *Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del [GATT]* “denota una considerable urgencia”, por lo que, en el caso analizado, el grupo especial constató: “[n]o consideramos que se cumpla el requisito ... de facilitar el texto ‘tan pronto como sea iniciada la investigación’ facilitando el texto de la solicitud 24 o incluso 18 días después de la fecha de la iniciación”²⁰.

VII. Resoluciones anticipadas (artículo 3 del AFC)

La resolución anticipada es una herramienta que permite que un solicitante (normalmente el importador, exportador o productor) remita una consulta a la autoridad en relación con una operación de comercio exterior y obtenga de la autoridad una respuesta de cómo procedería.

El AFC prevé dos temas de consulta obligatoria (clasificación arancelaria y origen de la mercancía), y se alienta a brindar una respuesta en cuanto a la determinación del valor en aduana, la aplicabilidad de desgravación o exención de pago de derechos, la aplicación de contingentes y contingentes arancelarios, y cualquier otro aspecto relevante.

El ámbito de aplicación de las resoluciones anticipadas obligatorias es limitado si se compara con los ACRs²¹.

Las resoluciones son vinculantes para el Miembro que las haya emitido, incluso para el propio solicitante, esto último sujeto a que el Miembro así lo determine.

Los solicitantes pueden ser el exportador, importador u otra *persona que tenga motivos justificados* e.g. productor o un distribuidor de una mercancía.

Se permite que los Miembros puedan exigir que el solicitante posea representación legal en su territorio o que esté registrado, siempre y cuando los requisitos sean claros, transparentes y no constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable. En la medida de lo posible, no se debe restringir la categoría de personas que puedan ser solicitantes.

En este precepto se expresa que se “prestará particular consideración a las necesidades específicas de” las PyMEs.

La resolución se mantiene válida por un plazo “razonable” (no está definido) sujeto a que no haya habido cambio de circunstancias (e.g. el derecho, los hechos u otras).

Una vez emitida la resolución se puede revocar, modificar o invalidar con la correspondiente obligación de notificar a su solicitante de las razones. Si la resolución fue emitida con base en información incompleta,

20
21

Informe del Grupo Especial, *Guatemala – Cemento II* (DS156), párrafo 8.101.
Cfr. artículo 509 del TLCAN, artículo 5.11 del TLC México-Panamá y artículo 5.3 del TPP.

incorrecta o falsa, la modificación puede tener efectos retroactivos.

Se otorga al solicitante el derecho de solicitar la revisión de una resolución o revocación, invalidación o modificación.

Cuidadosamente se prescribió que si una cuestión está por ser resuelta por la autoridad administrativa o judicial, un Miembro no está obligado a emitir una resolución.

La disposición sobre resoluciones anticipadas se ve complementada por una obligación de publicación de los requisitos para formular la solicitud, el plazo de emisión y el período de validez, e incluso se insta a los Miembros a publicar información de resoluciones de interés significativo –esto permitiría otorgar ejemplos a posibles solicitantes y así puedan conocer los criterios sin tener que presentar una solicitud–.

VIII. Procedimientos de recurso o revisión (artículo 4 del AFC)

El artículo 4 del AFC establece una serie de disposiciones de debido proceso. Primero, prescribe que las decisiones de las autoridades de aduana sean notificadas a la persona interesada, dado que el AFC abarca no solamente a ese tipo de autoridades, se insta a que esto pueda ser aplicable a otras autoridades que intervienen en frontera. Segundo, se desarrolla el artículo X:3(b) del GATT y se establece que los Miembros deberán brindar: (i) un recurso administrativo, ante el superior jerárquico o ante una autoridad administrativa; o (ii) una revisión judicial de la decisión administrativa, siempre que ésta tenga efectos jurídicos y afecte derechos u obligaciones de una persona en un caso concreto –puede sujetarse al agotamiento de la instancia administrativa–. Además, se prevé que no debe existir discriminación para los procedimientos de recurso o revisión.

El artículo X:3(b) del GATT dispone la pronta revisión y rectificación de medidas administrativas por tribunales independientes (garantía de debido proceso o de acceso a revisión judicial)²² y el artículo X:3(c) confirma que la independencia obedece al objetivo de asegurar que la revisión sea “imparcial y objetiva”²³.

Esta disposición del AFC se ciñe a situaciones específicas de aplicación administrativa de una medida y a medidas administrativas conforme a lo dispuesto en el artículo X del GATT. Además, se refiere a medidas o decisiones a nivel administrativo y acciones y omisiones, sujetas al derecho interno y sistema jurídico.

Finalmente, se prescribe que ante la falta de una decisión en los plazos correspondientes o una demora indebida, los Miembros deben otorgar al solicitante el derecho a otro recurso (administrativo o judicial), a una revisión posterior o a interponer otro recurso judicial. Se brinda a los Miembros la posibilidad de prescribir la afirmativa ficta ante el silencio de las autoridades.

IX. Disciplinas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia (artículo 5 del AFC)

1. Notificaciones de controles o inspecciones reforzados. Se establece la obligación de brindar más información tratándose de sistemas de emisión de notificaciones que incrementen los controles e inspecciones

²² Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Medidas compensatorias y antidumping (China)* (DS449), párrafos 7.277, 7.278, 7.280.

²³ *Ibidem*, párrafo 7.280.

en frontera relativos a alimentos, bebidas o piensos con objeto de proteger la vida y la salud humana y animal, o para preservar los vegetales.

Al respecto, se prevé que si un Miembro emite, finalice o suspende una notificación u orientación: (i) se reconoce que el Miembro puede emitirla sobre una base de riesgo; (ii) la emisión se debe aplicar de manera uniforme en los puntos de entrada en donde existan las condiciones sanitarias y fitosanitarias motivo de la emisión; (iii) se debe poner fin o suspender la notificación u orientación si las razones para su emisión dejan de existir o se puede dar atención de una forma menos restrictiva al comercio; y (iv) la terminación o suspensión de la notificación u orientación se debe publicar de manera no discriminatoria y fácilmente accesible, o se debe notificar al exportador o importador.

La presente disposición se tendría que aplicar en conjunto con el *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* (Acuerdo MSF), en particular respecto de los derechos y obligaciones básicos del artículo 2 e.g. el derecho a establecer medidas siempre que sean necesarias y que se atienda a las condiciones regionales según lo prevé el artículo 6 de ese acuerdo²⁴.

2. Notificación sin demora en caso de retención. Los Miembros tienen la obligación de informar *sin demora* al transportista o importador cuando se retengan mercancías para inspección de una autoridad de la aduana u otra autoridad competente.

3. Procedimientos de prueba. A solicitud del interesado un Miembro puede realizar una segunda prueba si la primera muestra a la llegada²⁵ de las mercancías fue desfavorable para el interesado. La segunda prueba se considerará por el Miembro para el levante y despacho de las mercancías y, si procede, podrá aceptar los resultados de esa segunda prueba.

Aquí existe una obligación extra de transparencia consistente en publicar en forma no discriminatoria y fácilmente accesible los datos de los laboratorios para realizar la prueba o informar lo anterior al importador si se le da la oportunidad de realizar una segunda prueba.

X. Disciplinas en materia de derechos y cargas sobre la importación, la exportación o en conexión con ellas, y las sanciones (artículo 6 del AFC)

1. Disciplinas generales. El ámbito de aplicación del artículo 6 del AFC es la misma que la del artículo VIII:1(a), *Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación*, del GATT. Por lo anterior, resulta relevante conocer lo que se ha interpretado. Un grupo especial recordó que el artículo VIII del GATT permite a los Miembros imponer en la aduana una diversidad de derechos y cargas siempre que el monto esté limitado al costo aproximado de los servicios prestados y que sean aplicados sobre, o en relación con, la importación o exportación; dicho artículo está diseñado para regular la imposición de derechos y cargas en circunstancias particulares²⁶.

²⁴ El AFC en su artículo 24.6 dispone que “nada de lo dispuesto en el [AFC] se interpretará en el sentido de que reduce los derechos y las obligaciones que corresponden a los Miembros en virtud del [Acuerdo OTC] y el Acuerdo [MSF]”.

²⁵ También se denomina en español *arribo*, aunque el término utilizado en la versión en español del AFC es *llegada*.

²⁶ Informe del Grupo Especial, *China – Materias primas* (DS394, 395, 398), párrafos 7.129.

Por su parte, el Órgano de Apelación indicó que el artículo VIII:1(a) del GATT impone una obligación clara *i.e.* “dispone que todos los derechos y cargas que sean distintos de los derechos de importación y de exportación y de los impuestos internos a que se refiere el artículo III del GATT se limitarán al coste aproximado de los servicios prestados y no deberán constituir una protección indirecta de la producción nacional ni gravámenes de carácter fiscal aplicados a la importación o a la exportación”²⁷.

El artículo 6 del AFC establece lo siguiente:

- *Publicación*: se prescribe la obligación de publicar la información relativa a los derechos y cargas conforme al artículo 1 del AFC, esa información incluye los derechos y cargas a aplicar, la razón de los mismos, la autoridad responsable y la forma y plazo para su pago. Se establece de forma similar con el artículo 2.1 del AFC, que entre la publicación y la entrada en vigor debe existir un *plazo adecuado* a excepción de circunstancias urgentes. Como lo hace el artículo X:2 del GATT, se prevé que los derechos y cargas no se pueden aplicar si antes no están publicados. Ésta es una regla mínima de debido proceso.

- *Revisión de medidas para su reducción*: a fin de reducir, cuando sea factible, el número y diversidad de derechos y cargas, los Miembros deben revisarlos. Lo anterior es un desarrollo del artículo VIII:1(b) del GATT, respecto del cual Órgano de Apelación ha indicado que “no nos parece que los apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo VIII impongan obligaciones imperativas. Antes bien, al tratar, respectivamente, de i) derechos y cargas y ii) formalidades y requisitos relativos a los documentos, el texto de esas dos disposiciones es de carácter más exhortatorio”²⁸.

2. Disciplinas específicas sobre derechos y cargas de tramitación aduanera. Como desarrollo del artículo VIII:1(a) (“coste aproximado de los servicios prestados”), el AFC prescribe que los derechos y cargas de tramitación aduanera se deben limitar al costo aproximado de los servicios prestados para la operación de comercio exterior concreta o en conexión con ella, y no tienen que estar relacionados con una operación específica sujeto a que se perciban por servicios relacionados estrechamente con la tramitación aduanera de mercancías.

3. Disciplinas en materia de sanciones. El antecedente es el artículo VIII:3 del GATT, el cual indica que no se impondrán sanciones severas por infracciones leves.

La aplicación de la disposición del AFC se circunscribe a las sanciones administrativas en materia aduanera, incluidas las sanciones impuestas al tráfico en tránsito y las aplicadas por las autoridades aduaneras. Con esta disposición se dejan fuera las sanciones distintas de las de materia aduanera.

Los Miembros deberán imponer las sanciones únicamente a la persona responsable de la infracción en función de los hechos y circunstancias del caso, y de manera proporcional al grado y gravedad de la infracción.

Así mismo, cada Miembro mantendrá medidas para evitar conflictos de intereses en la determinación

²⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina — Medidas relativas a la importación* (DS438, 444, 445), párrafo 5.230.
²⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina — Medidas relativas a la importación* (DS438, 444, 445), párrafo 5.231.

y recaudación de sanciones y derechos, y la creación de un incentivo para la determinación o recaudación de una sanción.

Finalmente, se establecen dos aspectos: (i) *garantía de debido proceso*, se requiere que se otorgue al infractor una explicación escrita sobre la infracción y la medida por la cual se determinó el importe o alcance de la sanción; y (ii) *beneficio por informar voluntariamente la infracción*, se insta a que un Miembro considere como atenuante el hecho de que el infractor haga del conocimiento de la autoridad aduanera la violación antes que de dicha autoridad lo haya notado.

XI. Levante y despacho de las mercancías (artículo 7 del AFC)

El artículo 7 del AFC en materia de levante y despacho de mercancías es uno de los que contiene más disposiciones. A continuación se resaltan los aspectos más relevantes.

1. Tramitación previa a la llegada. Se prevé que los Miembros permitirán la presentación de documentación de la importación con objeto de iniciar los trámites de manera previa a la llegada de las mercancías y así acelerar el levante a su llegada. Esto se complementa con la presentación de documentos en forma electrónica.

2. Pago electrónico. Siempre que sea factible, los Miembros deberán permitir el pago electrónico de derechos, cargas, impuestos y tasas recaudados por las aduanas.

3. Separación entre el levante y la determinación definitiva de derechos de aduanas, impuestos, tasas y cargas.

El levante de las mercancías se debe permitir antes de la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas, si esa determinación no se efectúa antes, al momento o de forma rápida a la llegada. Existen dos posibles sistemas: algunos Miembros llevan a cabo el levante y la determinación definitiva en un acto –i.e. el levante se realiza “lo más rápidamente posible después de la llegada” y el objetivo de levante rápido se cumple–, mientras que otros Miembros realizan la determinación definitiva mucho después de la llegada –es en estos casos en los que se requiere que el levante se realice con independencia del momento en que se realice la determinación definitiva–. En este último caso se prevé que el levante se dé siempre que se haya hecho el pago correspondiente antes o al momento de la llegada de las mercancías y una garantía para la cuantía que esté pendiente por determinar, o a una garantía conforme a la legislación del Miembro. Las garantías no deben ser superiores al monto que deba pagarse por derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas, y se puede requerir una garantía si se detecta una infracción que conlleve una sanción o multa por el monto de éstas.

4. Gestión de riesgo y control aduanero. En lo posible, cada Miembro deberá tener un sistema de riesgo para el control aduanero, su diseño y aplicación de manera que se eviten la discriminación arbitraria o injustificada y las restricciones encubiertas al comercio internacional²⁹. La disposición de gestión establece

29

Estos últimos tres términos relativos a discriminación y restricciones se encuentran en el propio GATT (*chapeau* del artículo XX)

que los Miembros deben concentrar el control aduanero en los envíos de alto riesgo y agilizar el levante de los envíos de bajo riesgo, aunque pueden de manera aleatoria seleccionar envíos que sean sometidos a controles como parte de la gestión de riesgo. Dicha gestión se debe basar en criterios de selectividad adecuados e.g. el código del Sistema Armonizado, la naturaleza de las mercancías, el país de origen, el país del que se expidieron las mercancías, el valor de las mismas, el historial de los comerciantes y el tipo de transporte.

5. Auditoría posterior al despacho de aduana. Se dispone que se puedan realizar auditorías posteriores al despacho a fin de asegurar el cumplimiento de las medidas. Al respecto, la selección de la persona o envío para la auditoría posterior se debe llevar a cabo con base en el riesgo, de manera transparente y los resultados se deben notificar sin demora al interesado al igual que sus derechos y obligaciones, así como el fundamento de los resultados, mismos que además pueden ser utilizados en procedimientos administrativos o judiciales posteriores. Siempre que sea factible, los Miembros usarán los resultados de la auditoría para la gestión de riesgo.

6. Establecimiento y publicación de los plazos promedio de levante. Como cláusulas de mejor esfuerzo, se insta a que los Miembros calculen y publiquen los plazos promedio para el levante de mercancías de manera periódica y uniforme con base, entre otros, en el *Estudio de la Organización Mundial de Aduanas sobre el tiempo necesario para el levante*, y a intercambiar información en el marco del Comité respecto del cálculo de plazos promedio del levante, en particular los métodos usados, problemas y efectos de éstos en la eficacia.

7. Operadores autorizados. Destaca como una figura de facilitación del comercio en principio destinada a operadores que cumplan con ciertos criterios³⁰. Los Miembros determinarán al menos tres medidas de siete posibles, a saber: (i) requisitos reducidos de documentación y datos; (ii) bajo índice de inspecciones físicas y exámenes; (iii) levante rápido; (iv) pago diferido de derechos, impuestos, tasas y cargas; (v) utilización de garantías globales o reducción de las garantías; (vi) una sola declaración de aduana para las importaciones o exportaciones en un período; y (vii) el despacho de las mercancías en los locales del operador autorizado o en el lugar autorizado por la aduana. Si las medidas están disponibles para los operadores en general, se considerará que son ofrecidas a los operadores autorizados. Como una disposición de mejor empeño, se insta a los Miembros a elaborar sus sistemas de operadores autorizados con base en normas internacionales, salvo que no sean un medio apropiado o no sean eficaces para el logro de objetivos perseguidos³¹. Además, se prevé la posibilidad de la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo para los sistemas de operadores autorizados, al igual que en otros acuerdos abarcados e.g. Acuerdo OTC (artículo 6.3) o el

y en el Acuerdo OTC (sexto considerando), por lo que existe una amplia jurisprudencia al respecto.

³⁰ Los criterios son, *inter alia*, los siguientes: historial de cumplimiento, un sistema de registros que permita controles internos, solvencia financiera (ésta puede incluir una fianza o garantía), y la seguridad de la cadena de suministro. Dicho criterios no se deben diseñar ni aplicar de forma que constituyan una discriminación arbitraria o injustificable entre operadores cuando prevalezcan las mismas condiciones y, en la medida de lo posible, no restringir la participación de las PyMEs.

³¹ Una redacción similar se encuentra en el artículo 2.4 del Acuerdo OTC.

Acuerdo MSF (artículo 4.2).

8. Envíos urgentes. Denominados también envíos de entrega rápida o servicios *courier*, respecto de los cuales los Miembros deben permitir el levante rápido al menos de las mercancías que ingresen por instalaciones de carga aérea a quienes así lo soliciten, manteniendo al mismo tiempo el control aduanero. En especial, los Miembros tendrán la obligación de: (i) reducir al mínimo la documentación para el levante de envíos urgentes y, en lo posible, de permitirlo con la presentación única de información sobre envíos determinados; (ii) permitir el levante lo más pronto posible después de su llegada sujeto a circunstancias normales y a la presentación de la información correspondiente; (iii) esforzarse por aplicar las dos obligaciones antes descritas a los envíos independientemente del peso o valor –sin embargo, los Miembros tienen el derecho de exigir procedimientos adicionales a la entrada y limitar el trato en función del tipo de mercancía, siempre que no se aplique solamente a mercancías de bajo valor–; y (iv) cuando sea posible, prever un valor de envío o una cuantía mínimos respecto de los cuales no se recauden derechos de aduana ni impuestos, a excepción de determinadas mercancías, salvo los impuestos internos e.g. valor agregado o impuestos especiales.

Los Miembros tienen derecho a fijar una serie de criterios para los beneficios de envíos urgentes, los cuales se deben publicar.

Por su parte el solicitante debe: (i) contar con infraestructura adecuada y que asegure el pago de los gastos aduaneros relativos a los trámites de los envíos urgentes, siempre que cumpla las disposiciones para que dicha tramitación se realice en una instalación especializada; (ii) presentar la información necesaria para el levante de forma previa a la llegada de las mercancías; (iii) pagar tasas que se limiten al costo aproximado de los servicios; (iv) tener un alto grado de control sobre estos envíos a través de seguridad interna, logística y tecnología de rastreo a partir de que se recoge hasta que se entrega; (v) proporcionar el servicio desde la recepción hasta la entrega; (vi) asumir la responsabilidad del pago de todas las obligaciones ante la autoridad aduanera; (vii) contar con un buen historial de cumplimiento; y (viii) cumplir otras condiciones, ya que los Miembros siempre tendrán el derecho de exigir la presentación de información adicional y el cumplimiento de medidas relativas a licencias no automáticas y examinar, retener, decomisar o confiscar mercancías, rechazar su entrada o realizar auditorías posteriores al despacho.

9. Mercancías perecederas. Por su naturaleza, los Miembros reconocen un trato especial para este tipo de mercancías, de hecho ya existen reglas *ex profeso* e.g. en el *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* se estipulan plazos más cortos para las diferencias que involucren este tipo de mercancías³². Para efectos del AFC, se consideran mercancías perecederas aquellas que “se descomponen rápidamente debido a sus características naturales, especialmente si no existen condiciones adecuadas de almacenamiento”. Respecto a este tipo de mercancías, el levante se debe realizar en el plazo más breve posible, para ello se puede llevar a cabo fuera del horario normal de trabajo, tener prioridad a los exámenes necesarios y se requiere un almacenamiento adecuado para

32 Cfr. Disposiciones del ESD sobre consultas (artículo 4 párrafos 8 y 9) y emisión de informes de grupos especiales (artículo 12.8).

la espera del levante o la aprobación o designación de instalaciones para tal efecto. Finalmente, como disposición complementaria se prevé que si existe una demora importante en el levante, se debe otorgar una explicación siempre que se solicite y que sea factible.

XII. Traslado de mercancías destinadas a la importación bajo control aduanero (artículo 9 del AFC)

Se trata de una de los artículos más breves, por el cual se prescribe que los Miembros deben permitir que las mercancías puedan ser trasladadas de la oficina aduanera de entrada a otra oficina para realizar el levante o despacho de mercancías bajo control aduanero, lo anterior en la medida en que sea factible.

XIII. Formalidades de las operaciones de comercio exterior (artículo 10 del AFC)

1. Formalidades y requisitos de documentación. Esta disposición del AFC tiene su antecedente en el artículo VIII:1(c) del GATT, el cual reconoce la necesidad de “reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y exportación y de reducir y simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos para la importación y la exportación”. El AFC añade el tránsito y aclara que se deben tener en cuenta los objetivos de política y otros factores como “el cambio de las circunstancias, las nuevas informaciones pertinentes, las prácticas comerciales, la disponibilidad de técnicas y tecnologías, las mejores prácticas internacionales y las contribuciones de las partes interesadas”.

Al examinar el término “*formalidades*” un grupo especial determinó que incluyen “todas las prescripciones que, aunque aparentemente tengan por objeto la mera observancia de las normas, habitualmente es obligatorio observar en el contexto de la importación o exportación de mercancías”³³.

La obligación en sí, después de una larga introducción del artículo 10.1, consiste en que los Miembros examinarán las formalidades y los requisitos de documentación, y a partir de ese examen, se asegurarán de que esas formalidades y requisitos: (i) se adopten o apliquen con objeto de acelerar el levante y despacho de las mercancías, en especial de las perecederas; (ii) se adopten o apliquen de manera que se reduzca el tiempo y costo de su cumplimiento; (iii) sean las menos restrictivas al comercio si existen razonablemente más de una medida alternativa para el objetivo u objetivos de política; y (iv) que no se mantengan si no son necesarias.

Llama la atención la inclusión de una obligación similar a la prevista en el artículo 2.2 del Acuerdo OTC *i.e.* las medidas menos restrictivas al comercio, respecto de la cual la jurisprudencia en el marco del Acuerdo OTC ha sido relativamente nueva y además basta en los asuntos *Estados Unidos – Cigarrillos de clavo de olor* (DS406), *Estados Unidos – Atún II* (DS381) y *Estados Unidos – COOL* (DS384, 386), por lo que podría servir en su momento para efectos de interpretación.

2. Aceptación de copias. Como una disposición de mejor empeño, se establece que cada Miembro “se esforzará” por aceptar copias –impresas o electrónicas– de los documentos relativos a las formalidades

33 Informe del Grupo Especial, *Argentina – Medidas relativas a la importación* (DS438, 444, 445), párrafo 6.432.

de las operaciones de comercio exterior, en particular, si un documento original obra en el expediente de alguna de las autoridades de un Miembro, quien brindará la copia a la autoridad que no tenga el original. Además, se dispone que no se deben exigir como requisito para la importación las declaraciones de exportación presentadas ante las autoridades del Miembro exportador, sin perjuicio de que un Miembro solicite documentos para la importación de mercancías controladas o reguladas, por ejemplo certificados, permisos o licencias.

3. Utilización de normas internacionales. Se insta a los Miembros a utilizar normas internacionales —o parte de ellas— para las formalidades y procedimientos de operaciones de comercio exterior, salvo que se contraponga con una disposición del AFC, y a participar en la preparación y revisión de las normas en las respectivas organizaciones internacionales correspondientes. Como antecedente del uso de normas internacionales en la OMC, se tiene el Acuerdo OTC (tercer y cuarto párrafos de los considerandos del acuerdo, y artículos 2.4 y 5.5) y el *Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición* (Acuerdo sobre Inspección Previa) (artículo 2.4).

4. Ventanilla única. Es una de las disposiciones más relevantes del AFC, dado que permite a los comerciantes la presentación de la documentación e información de una operación de comercio exterior en un punto de entrada único a las autoridades u organismos involucrados, así como la obtención de los resultados en ese mismo punto³⁴. El beneficio es para los comerciantes, en virtud de que les evita acudir ante distintas autoridades y a éstas les permite un mejor control, coordinación y acceso a una plataforma única sobre las operaciones de comercio exterior. Al respecto, se prevé que los Miembros harán uso de la tecnología de la información en la medida en que sea posible y factible. No se requiere presentar la información nuevamente, salvo circunstancias de urgencia y otras excepciones, siempre que se notifiquen al público.

5. Inspección previa a la expedición. El Acuerdo sobre Inspección Previa define las actividades de inspección previa a la expedición (artículo 1.3) como las actividades sobre verificación de la calidad, la cantidad, el precio o la clasificación aduanera de las mercancías a exportarse. El AFC establece la obligación de no exigir la utilización de inspecciones previas a la expedición con relación a la clasificación arancelaria y la valoración en aduana. Así, la disposición del AFC parece que modifica el Acuerdo sobre Inspección Previa, dado que en tanto éste permite la inspección previa sobre clasificación arancelaria, el AFC lo prohíbe. El AFC insta a los Miembros a no implementar ni aplicar inspecciones previas a la expedición que estén en el ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Inspección Previa, sin perjuicio de aquellas con fines sanitarios y fitosanitarios.

6. Agentes de aduanas. Se trata de una disposición que permite mantener el *status quo* de las diferentes regulaciones de los Miembros, por lo que aquellos Miembros que requieren de forma obligatoria los servicios de agentes de aduanas para las operaciones de comercio exterior al momento de entrada en vigor del AFC,

34

Para mayor información en México *vid.* <https://www.ventanillaunica.gob.mx>

podrán mantener esa obligación, mientras que los Miembros que no contemplen ese requisito no podrán implementarlo después de la entrada en vigor. Esto fue resultado de un delicado equilibrio; asegura que los Miembros no adopten el recurso obligatorio a los agentes de aduanas y, al mismo tiempo, se respeta a los Miembros que sí lo requieren. También se prevé que en el otorgamiento de licencias a agentes de aduanas los Miembros establezcan medidas transparentes y objetivas, mismas que se deben publicar sin demora y notificar al Comité.

7. Procedimientos comunes en frontera y requisitos uniformes de documentación. El AFC establece que los Miembros aplicarán en todo su territorio procedimientos aduaneros comunes y requisitos uniformes para el levante de las mercancías y su despacho. No obstante, se permite diferenciar procedimientos y requisitos sobre la naturaleza y tipo de mercancías, o por el medio de transporte sobre la base de la gestión del riesgo, con el fin de conceder la exoneración de derechos o impuestos de importación, y de manera compatible con el Acuerdo MSF³⁵.

8. Mercancías rechazadas. Un aspecto novedoso incorporado en el AFC es la posibilidad de que el importador pueda re-expedir o solicitar la devolución para él u otra persona designada si la autoridad rechaza las mercancías para importación derivado del incumplimiento de medidas sanitarias y fitosanitarias o de reglamentos técnicos, lo anterior de conformidad con lo previsto en la legislación y reglamentación correspondiente del Miembro importador. En caso de que el importador no ejerza ese derecho en un plazo razonable, el Miembro podrá adoptar otra forma de proceder respecto de las mercancías.

9. Admisión temporal de mercancías. Se permitirá la introducción de mercancías al territorio de un Miembro con suspensión total o parcial del pago de derechos e impuestos de importación, a condición de que las mercancías estén destinadas a la re-exportación en un plazo determinado, se introduzcan con un fin determinado y no sufran ninguna modificación, salvo la depreciación y deterioro normal con motivo del uso. Lo anterior, sujeto a las leyes y reglamentos de dicho Miembro. Además, se permitirá el perfeccionamiento activo y pasivo de mercancías³⁶.

XIV. Consideraciones finales

El AFC desarrolla e incluso incorpora textualmente disposiciones del GATT (acordado en 1947 y después incorporado a la OMC en 1995). Este hecho puede denotar que estas últimas no están siendo aplicadas de forma correcta y una reiteración es necesaria o bien que se requerían algunos ajustes. También, se desarrollaron disposiciones con base en otros acuerdos tales como el Acuerdo OTC, el Acuerdo MSF o el

³⁵ El artículo 6 del Acuerdo MSF regula la adaptación a las condiciones regionales, con inclusión de las zonas libres de plagas o enfermedades y las zonas de escasa prevalencia de plagas o enfermedades.

³⁶ El AFC define al “*perfeccionamiento activo*” como el régimen aduanero que autoriza la introducción de mercancías al territorio de un Miembro para su transformación, elaboración o reparación y la posterior exportación, y se autoriza la suspensión condicional total o parcial de los derechos e impuestos o bien la devolución de derechos, y al “*perfeccionamiento pasivo*” como el régimen aduanero que permite la exportación temporal de mercancías en libre circulación en el territorio de un Miembro para su elaboración o reparación en el extranjero y reimportarlas posteriormente.

Acuerdo sobre Inspección Previa.

Entre las disposiciones novedosas del AFC están las siguientes: (i) *publicación de información en Internet y pago electrónico*: muchos Miembros en especial ciertos países en desarrollo y menos adelantados Miembros no hacen uso efectivo de estas herramientas tecnológicas, por lo tanto es una mejora el tener esta disposición; (ii) *publicación de la descripción de procedimientos de operaciones de comercio exterior en un idioma oficial de la OMC*: su valor reside en brindar un entendimiento sencillo; (iii) *formulación de observaciones y consultas sobre propuestas de nuevas medidas o modificaciones*: si bien es común respecto de medidas en el marco del Acuerdo OTC, el ámbito ahora se expande a aspectos aduaneros; (iv) *sanciones*: se evitarían conflictos de intereses en la determinación y recaudación de sanciones y derechos, y la creación de un incentivo para la determinación o recaudación de una sanción; (v) *ventanilla única*: como medida de mejor empeño un punto de entrada único para operaciones de comercio exterior resulta conveniente; y (vi) *mercancías rechazadas*: se autorizaría al importador re-expedir o tener la devolución si la autoridad rechaza las mercancías para importación.

Las disposiciones del AFC en tanto estén calificadas por frases como “en la medida de lo posible” o “cuando sea factible”, podrían ser una indicación de que su efectivo cumplimiento es reducido y a pesar de tener un nivel de ambición alto en las propuestas originales de los textos, ese nivel fue atenuado en el resultado final. Ejemplo de ello son las disposiciones de mejor empeño o esfuerzo. En otros casos, los Miembros actuaron con cautela al establecer disposiciones sujetas a la legislación y reglamentación nacional³⁷.

El haber alcanzado un acuerdo completo entre una Membresía numerosa no fue sencillo y, a pesar de su nivel de ambición reducido, constituye un logro al ser el primer acuerdo multilateral negociado después de la Ronda Uruguay.

Además, el tener a 164 Miembros que deban observar reglas mínimas contribuirá a *nivelar el campo de juego* para los operadores económicos, en particular, en beneficio de las PyMES a través del reconocimiento expreso de que el AFC sea para su utilidad.

Entre el inicio de las negociaciones y su conclusión se requirieron diez años. Este proceso fue *rápido* si se compara con otras negociaciones en la OMC e.g. las negociaciones no concluidas en materia de solución de diferencias iniciadas en 1997.

La OMC está cerca de dar un paso importantísimo con la entrada en vigor del AFC y demostrar que sigue siendo *relevante*.

³⁷ Las disposiciones sujetas al derecho nacional pueden ser vistas con dos enfoques: como nugatorias del propio AFC dado que éste estaría sujeto a la legislación doméstica o que se permite el mantenimiento de determinadas medidas sin la necesidad de modificarlas, otorgando en esta última opción certeza y reconocimiento del cumplimiento de su ley como requisito.



Carlos Véjar Borrego

Abogado Senior de la firma Holland & Knight, México. Especializado en temas de comercio y arbitraje internacional. Licenciado en Derecho por el ITAM y Maestro en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la GSD en Ginebra, Suiza.

I. Introducción

Después de 20 años desde que el Acuerdo de Marrakech y los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) entraran en vigor para México¹, y tras 14 años de negociaciones al amparo de la Ronda Doha en la OMC, los miembros que conforman dicha organización, finalmente lograron producir su primer Acuerdo², el cual pretende contribuir al crecimiento del comercio internacional mediante la simplificación de trámites aduaneros para otorgar una mayor liberalización a las importaciones y exportaciones de bienes.

Dicho instrumento denominado “Acuerdo sobre Facilitación del Comercio” (Acuerdo de Facilitación) cuyo protocolo de adhesión fue concluido el 27 de noviembre de 2014, aprobado por el Senado Mexicano y notificado ante la OMC³, será parte integrante de los Acuerdo de la OMC (Anexo 1 del Acuerdo de la OMC) en cuanto se notifiquen las ratificaciones necesarias de los países miembros para que el mismo entre en vigor (probablemente durante el primer semestre del 2017)⁴, lo que conlleva la posibilidad de que las obligaciones contenidas en el Acuerdo sean objeto de procedimientos arbitrales de solución de diferencias, lo que además pudiera derivar en una suspensión de beneficios contra el país infractor, de conformidad con las reglas de la OMC.

Es por ello que resulta importante conocer los alcances de las obligaciones que asumirá nuestro país, así como los beneficios que se esperan obtener de este Acuerdo, ya sea para evitar ser objeto de reclamos en nuestra contra, como para exigir a los demás miembros de la OMC el cumplimiento de sus obligaciones, a fin

1 Decreto de Promulgación del Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de diciembre de 1994, que entró en vigor el 1 de enero de 1995.

2 Existe un esfuerzo previo en la OMC para aclarar el alcance de las disposiciones del Acuerdo Sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) en relación con las licencias para la producción de medicamentos, aunque a 10 años desde que se concluyeron las negociaciones sobre un protocolo modificatorio al Acuerdo sobre los ADPIC aún no se ha logrado el mínimo de países que notifiquen su adhesión y permita su entrada en vigor (único instrumento de enmienda a algún Acuerdo de la OMC, anterior al Acuerdo de Facilitación).

3 El acuerdo entrará en vigor una vez que dos terceras partes de los miembros de la OMC (110 de 164 hasta diciembre de 2016) hayan ratificado y notificado la aceptación del Acuerdo (v. documento de la OCDE que describe el proceso detallado: http://unctad.org/en/Docs/TN23_Ratification.pdf), por lo que no basta con la aprobación de nuestro Senado y notificación a la OMC. Aunque las obligaciones del Acuerdo no aplicarán en su conjunto de manera inmediata para todos los países, sino de manera escalonada: Inmediata (categoría A), durante un periodo de transición (categoría B) y con posterioridad ya que se requiere de apoyo y asistencia técnica para poder cumplir con las obligaciones (categoría C) - ver artículo 14 del Acuerdo, según cada país se auto designe preparado o no para asumir las obligaciones. En el caso de México todas las obligaciones se asumirán de manera inmediata en cuanto el Acuerdo entre en vigor (categoría A), pues así lo notificó a la OMC (Véase documento WT/PCTF/N/MEX/1 del 14 de mayo de 2014, disponible en el sitio de Internet de la OMC).

4 De conformidad con el párrafo 3 del artículo X del Acuerdo sobre la OMC: “*Las enmiendas de las disposiciones del presente Acuerdo o de los Acuerdos Comerciales Multilaterales de los Anexos 1A y 1C no comprendidas entre las enumeradas en los párrafos 2 y 6, que por su naturaleza puedan alterar los derechos y obligaciones de los Miembros, surtirán efecto para los Miembros que las hayan aceptado tras su aceptación por dos tercios de los Miembros, y después, para cada uno de los demás Miembros, tras su aceptación por él*”. Es importante señalar que la notificación de la Unión Europea equivale a la notificación de 28 países.

de permitir y obtener los beneficios de que la simplificación de trámites aduaneros genere, ya sea por virtud de un mayor flujo de mercancías o por mayores ganancias al disminuir costos de transacción.

Independientemente de lo anterior, la conclusión del Acuerdo de Facilitación, invita a la reflexión sobre la relevancia de la OMC como un foro para las negociaciones y replantea la necesidad de continuar con las negociaciones de la Ronda Doha en su formato tradicional;⁵ pues el Acuerdo de Facilitación de cierta forma rompe con el principio negociador del “todo único” (o “*single undertaking*”, como se le conoce en inglés al principio de negociar “todo o nada”), al haberse logrado un nuevo Acuerdo de la OMC sin que se haya llegado a un consenso sobre todos los demás temas de la negociación.

El presente artículo pretende describir las obligaciones derivadas del acuerdo, de forma tal que permita al lector comprender las obligaciones que éste contiene, ilustrando los alcances del acuerdo a partir de la propia definición de un término tan ambiguo como lo es la “facilitación del comercio”, lo que contribuirá a poder identificar los límites y beneficios reales del acuerdo, así como invitar a la reflexión sobre las implicaciones de este Acuerdo para nuestro país y el papel que juega la OMC en el entorno mundial del comercio.

II. La facilitación del Comercio.

El contenido del Acuerdo de Facilitación⁶ se puede resumir como un conjunto de: (i) “disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito”; (ii) “...medidas para lograr una cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros”; y de (iii) “...disposiciones sobre asistencia técnica y creación de capacidad en esta esfera”⁷.

Sin embargo, este resumen así como cualquier otro siempre se quedará corto con respecto a un concepto tan amplio como lo es la “facilitación del comercio”.

La ambigüedad de este concepto en el contexto internacional, adquiere una mayor precisión con el Acuerdo de Facilitación de la OMC. Sin embargo, el que se haya concretado un tratado internacional específico bajo este título, permitirá -acertada o erróneamente- limitar los alcances de este concepto a la simplificación de trámites aduaneros, traducidos en reducción de costos en el comercio de mercancías, aunque por otro lado deja fuera a muchas otras áreas de oportunidad, principalmente en temas relacionados con los servicios, ya que el acuerdo se limita a la facilitación del comercio de bienes que se someten a un régimen aduanero.

5 La Ronda Doha inició en Doha, Qatar en noviembre de 2001, con un “programa de trabajo que abarca unas 20 esferas del comercio”, y respecto de la cual, en la última reunión de ministros del comercio de la OMC, se mencionó que “*Otros Miembros no reafirman los mandatos de Doha, ya que consideran que se necesitan nuevos enfoques para lograr resultados significativos en las negociaciones multilaterales*”. v. Declaración Ministerial de Nairobi WT/MIN(15)/DEC, adoptada el 19 de diciembre de 2015, y https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm respectivamente, así como “*Is the Doha Round Over? The WTO’s Negotiating Agenda for 2016 and Beyond*”, Simon Lester, CATO Institute, Free trade Bulletin, No. 64, Febrero 11 de 2016, disponible en: <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/ftb64.pdf>

6 v. Documento WT/L/931 de 15 de julio de 2014 de la OMC, que contiene el texto del Acuerdo, disponible en: [file:///C:/Downloads/931%20\(2\).pdf](file:///C:/Downloads/931%20(2).pdf)

7 v. Página de la OMC sobre la facilitación del comercio: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm

Aunque no existe como tal una definición inequívoca del concepto de “facilitación del comercio”, su origen, aunque no del todo claro, parece haberse incluido por primera vez en la OMC durante la conferencia ministerial de Singapur en 1996⁸ (y por lo cual se le conoce como uno de los “temas de Singapur”, los cuales pretendían ampliar las disciplinas comerciales abarcadas por la OMC, en política de competencia, transparencia en compras gubernamentales, inversión y la facilitación del comercio), en donde se estableció formalmente para la OMC un vínculo claro con este concepto desde la perspectiva de aceleración de los procedimientos y el movimiento de las mercancías en las aduanas.

En una primera aproximación literal al concepto de facilitación, no sería erróneo afirmar que todas las disciplinas de la OMC tienen por objetivo, de una u otra forma, el interés por “facilitar el comercio”, en otras palabras “ayudar a los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades”⁹, por lo que resulta extraña la utilización de este concepto de una manera limitativa.

Para ilustrar la amplitud y ambigüedad del concepto habría que referirse por ejemplo a los trabajos de otras organizaciones como la OCDE, UNCTAD o APEC, quienes incluyen en sus discusiones y análisis, temáticas adicionales tales como el transporte, cuestiones bancarias y de seguros, prácticas comerciales e incluso de telecomunicaciones, procurando analizar todo aquello que mejore la eficiencia y al mismo tiempo reducir los costos de las transacciones involucradas en el comercio¹⁰.

Por tratarse de un concepto subjetivo (por el que cada quien puede entender distinta cosas), resulta complejo definirle. Sin embargo, al brindarle de contenido mediante un instrumento jurídico internacional, para la OMC el concepto pierde parte de su ambigüedad, así la facilitación del comercio es definida por la OMC como:

Supresión de obstáculos al movimiento transfronterizo de mercancías (por ejemplo, simplificación de los procedimientos aduaneros).¹¹

Y de manera más amplia, de esta otra forma:

Simplificación y armonización de los procedimientos de comercio internacional. Los procedimientos del comercio incluyen las actividades, prácticas y formalidades que comporta la recopilación, presentación, comunicación y elaboración de datos y otra información necesaria para el desplazamiento de mercancías en el comercio

8 La declaración Ministerial de Singapur, adoptada el 13 de diciembre de 1996 (véase documento publico de la OMC: WT/MIN(96)/DEC del 18 de diciembre de 1998), la cual incluye en su penúltimo numeral una referencia al concepto de “facilitación del comercio”, y lo refiere al mandato otorgado al Consejo del Comercio de Mercancías de realizar “trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio, aprovechando los trabajos de otras organizaciones internacionales pertinentes, con objeto de evaluar si procede establecer normas de la OMC en esta materia”.

9 Cfr. “¿Qué es la OMC?”: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm

10 Otro aspecto de la facilitación del comercio corresponde con todo aquello relacionado con el pago y transacciones monetarias involucradas en el comercio de mercancías, para la UNECE (United Nations Economic Commission for Europe), y su centro sobre Facilitación del Comercio y Negocios electrónicos (UN/CEFACT), la facilitación del comercio es “the simplification, standardization and harmonization of procedures and associated information flows required to move goods from seller to buyer and to make payment”, Cfr. <http://tfig.unece.org/details.html>

11 v. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/glossary_s.htm

internacional.¹²

Sin duda estas definiciones reducen el ámbito de aplicación de este concepto dentro del marco de la OMC al enfocarse exclusivamente al comercio de bienes, o a la supresión de obstáculos al movimiento transfronterizo de mercancías, dejando de lado el comercio de servicios¹³.

No obstante, es necesario reconocer que cualquiera que sea la definición que sea adopte, el Acuerdo de Facilitación estará limitado por los alcances que le permiten los artículos del El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, ya que el Acuerdo de Facilitación se deriva del mandato de negociación de la Ronda Doha que exigía que las negociaciones tuvieran por finalidad “...*aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994, con miras a agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito*”¹⁴, resultando en una “nueva” disciplina para la OMC.

III. Relevancia del Acuerdo para México

El Acuerdo sobre facilitación, notificado por México ante la OMC el 26 de julio 2016¹⁵, tendrá el carácter de un tratado internacional, por lo cual requirió de la aprobación del Senado de la República¹⁶, y como tal será el primer compromiso multilateral sobre la materia que suscribe nuestro país¹⁷.

Al tener carácter de un tratado internacional, que se incorpora al conjunto de instrumentos que conforman los Acuerdos de la OMC¹⁸, resulta por demás necesario revisar nuestro marco jurídico nacional a fin de

12 v. Definición contenida en la “base de datos global sobre asistencia técnica relacionada al Comercio” de la OMC. <http://gtad.wto.org/index.aspx>. “La facilitación del comercio se refiere a una gran variedad de actividades, como los procedimientos de importación y exportación (por ejemplo procedimientos de aduana o de tramitación de licencias); formalidades de transporte; y los pagos, seguros y otros requisitos financieros. Por ejemplo, las empresas deben ser capaces de adquirir información sobre los reglamentos de importación y exportación de otros países y sobre la tramitación de los procedimientos de aduana. La eliminación del papeleo en el punto de entrada de las mercancías en un país y el suministro de un acceso más fácil a este tipo de información son dos formas de “facilitar” el comercio.”

13 No es el objeto de este artículo elaborar una definición del concepto de “facilitación del comercio”. Para ilustrar la ambigüedad y amplitud del concepto véase: Petros C. Mavroidis, Trade in Goods, 2d Ed. Oxford University Press, 2013. pp. 403 y 404.

14 Anexo D del “paquete de julio” de 2014, Decisión del Consejo General que establece el Programa de Trabajo de Doha. v. Documento WT/L/579 de la OMC.

15 v. OMC Noticias, “México ratifica el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio” https://www.wto.org/spanish/news_s/news16_s/fac_26jul16_s.htm

16 Artículo 76 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. v. “Decreto por el que se aprueba el Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se Establece la Organización Mundial del Comercio, hecho en Ginebra el veintisiete de noviembre de dos mil catorce.” Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2016. v. oficio de SEGOB con el que se remite el comunicado del Presidente de la República, Copia Certificada del Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC, y el Memorándum de Antecedentes, disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-12-01-1/assets/documentos/ACUERDO_MARRAKECH.pdf, y turno del Protocolo de Enmienda a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales; de Relaciones Exteriores; y de Comercio y Fomento Industrial del 1 de diciembre de 2015, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=59588>

17 Aunque somos miembros de diversas convenciones (por ejemplo: convenciones para la importación de paquetes, o para la admisión temporal de bienes, etc.) hasta el día de hoy México no forma parte del “protocolo de Kyoto” que sería el proyecto más ambicioso en la materia equiparable al Acuerdo de Facilitación de la OMC, reconociendo que existen compromisos similares aunque de menor alcance en los diferentes capítulos de los tratados de libre comercio de los que somos parte, o bien los Acuerdos de la OMC sobre: i) inspección previa a la expedición, ii) valoración aduanera y iii) el Acuerdo sobre Licencias de Importación. Para una lista más exhaustiva de convenios internacionales más relevantes, véase: <http://tfig.itsilo.org/contents/conventions.htm>

18 Los Acuerdos de la OMC conforman el sustento Jurídico de dicha organización, y consiste en más de 30 instrumentos, además de listas de compromisos por país miembro (p. ej. Acuerdo General sobre el comercio de Servicios, Acuerdo sobre normas de origen, y demás acu-

asegurar la compatibilidad del mismo con nuestros compromisos internacionales y evitar con ello posibles incumplimientos que resulten en controversias internacionales en nuestra contra.

Es importante recordar que su nivel de obligatoriedad estará por encima de las leyes federales¹⁹, y por lo mismo resulta preciso analizar si efectivamente México puede asumir todos los compromisos que ahí se describen sin necesidad de modificar su marco regulatorio, en específico el régimen aduanero ya que el acuerdo se relaciona principalmente con las obligaciones de los Gobiernos y sus autoridades sobre la entrada y salida de mercancías de y a su territorio (elemento fundamental de cualquier definición del derecho aduanero)²⁰, por lo que podríamos asegurar que en principio su naturaleza compete exclusivamente a lo que en México caracterizamos como “derecho aduanero”.

Lo anterior se traduce en una limitante para que a través de leyes de menor jerarquía se pretenda echar marcha atrás, o se intenten evadir los compromisos adquiridos a nivel internacional entre todos los miembros de la OMC.

Así, las obligaciones de la OMC deberán tener operatividad a través del marco jurídico nacional, el cual no podrá disminuir o negar las obligaciones del Acuerdo de Facilitación, sujetando su aplicación a principios de no discriminación (excepto por circunstancias justificadas como lo permite la propia OMC a través de las disposiciones del artículo XX del GATT, por ejemplo), ello en virtud del principio internacional de “*pacta sunt servanda*” y los principios de trato nacional y trato de nación más favorecida de la propia OMC, y en todo caso ante el riesgo de ser objeto de un reclamo internacional por incumplimiento.

IV. Relevancia en el contexto internacional

Por ser este el primer texto vinculante resultado de las negociaciones bajo la Ronda Doha, así como por ser el primer acuerdo multilateral sobre la facilitación del comercio de la OMC²¹, el Acuerdo resulta relevante en sí mismo, máxime si consideramos que cualquier medida que reduzca tiempos o costos de aduana entre los 164 miembros de la OMC pudiera tener un impacto económico significativo para el comercio mundial, beneficios que reiteran a la OMC como el órgano internacional por excelencia para la elaboración de normas comerciales a escala Mundial (sin perjuicio de reconocer el beneficio de los acuerdos regionales, entre

erdos derivados de la Ronda Uruguay de negociaciones).

19 Tesis de la Suprema Corte de la Nación de rubro: TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, No. Registro 172,650, tesis aislada, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Abril de 2007, Tesis: P. IX/2007, Pág. 6.

20 “El Derecho Aduanero regula la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, la actividad de la aduana, las personas que intervienen en el despacho aduanero de las mercancías, los aranceles y las restricciones y regulaciones no arancelarias, así como las infracciones, sanciones, y los medios de defensa que pueden interponer los particulares que resulten afectados por los actos de molestia de la autoridades aduaneras”. Así lo define Juan Rabindrana Cisneros García en su libro Derecho Aduanero Mexicano. Ed. Porrúa, 1ª Edición, México 2013 p. 2.

21 Desde 1995, han existido en la OMC diversos esfuerzos por lograr mejoras al sistema multilateral de comercio, en materia de facilitación el concepto se incorpora al análisis de la OMC en 1996 cuando los Ministros emitieron un mandato para: “la realización de trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio, aprovechando los trabajos de otras organizaciones internacionales pertinentes, con objeto de evaluar si procede establecer normas de la OMC en esta materia”, y a partir de 2001 como materia de negociación (véase Conferencia Ministerial de Singapur de 1996 y Declaración Ministerial de Doha de 2001).

otros)²².

Sin embargo, el contenido del Acuerdo palidece a la luz del contenido de los demás Acuerdos de la OMC que contienen un mayor número de obligaciones substantivas, y deja mucho que desear con respecto a las ambiciones originales de lo que se hubiera esperado obtener de la Ronda Doha.²³

Por otro lado, y como se mencionó anteriormente, el Acuerdo se queda corto frente al ofrecimiento que presenta el concepto de “facilitación del comercio” en su interpretación más amplia, por lo que seguirá siendo relevante continuar atendiendo los trabajos que se realizan en otras organizaciones como la OMA, UNCTAD, APEC, OCDE, además de la propia OMC, lo mismo que en compromisos bilaterales o regionales en los que se contienen compromisos sobre esta materia, como lo son algunos capítulos de los tratados de libre comercio suscritos por México²⁴.

Otro aspecto interesante de este Acuerdo a nivel internacional es la presión que ejerce sobre la necesidad de mantener el principio del “*single undertaking*” de las negociaciones de la OMC conforme al cual todos los temas de la negociación forman parte de un todo indivisible, y nada puede acordarse por separado: “Nada está acordado hasta que todo esté acordado”²⁵, ya que pudiera resultar conveniente fraccionar en paquetes los diversos temas que se negocian en la Ronda Doha, a fin de lograr resultados similares y romper el impasse que prevalece en las negociaciones²⁶.

Por otro lado, al existir obligaciones adicionales para los miembros de la OMC, su incumplimiento pudiera genera una anulación y menoscabo al comercio de otro miembro y por tanto el derecho a iniciar procedimientos de solución de diferencias bajo dicha organización, en contra del miembro infractor²⁷, lo que pudiera derivar

22 v. Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, Artículo III párrafo 2: “La OMC será el foro para las negociaciones entre sus Miembros acerca de sus relaciones comerciales multilaterales en asuntos tratados en el marco de los acuerdos incluidos en los Anexos del presente Acuerdo. La OMC podrá también servir de foro para ulteriores negociaciones entre sus Miembros acerca de sus relaciones comerciales multilaterales, y de marco para la aplicación de los resultados de esas negociaciones, según decida la Conferencia Ministerial”; y v. Declaración Ministerial de Doha (14 de noviembre de 2001), párrafo 4: “Recalcamos nuestra fidelidad a la OMC como único foro para la elaboración de normas comerciales y la liberalización del comercio a escala mundial, reconociendo asimismo que los acuerdos comerciales regionales pueden desempeñar un papel importante en la promoción de la liberalización y expansión del comercio y en el fomento del desarrollo”.

23 v. Revista *The Economist*, Septiembre 8 de 2012: Goodbye Doha, hello Bali: “The Doha trade talks are dead. Replace them with a rapid new deal, called the “Global Recovery Round” Instead of allowing the Doha round to be replaced with a patchwork of regional deals, the WTO’s boss, Pascal Lamy, should close it and resurrect the best bits in a “Global Recovery Round”. He should drop the all-or-nothing “single undertaking” rule that helped kill Doha. Instead, talks would be broken up into small chunks and allowed to progress independently of one another”. <http://www.economist.com/node/21562196>

24 Por ejemplo: “Capítulo 5: Facilitación del Comercio y Cooperación Aduanera”, del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. v. Decreto Promulgatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, suscrito en Cartagena de Indias, D.T. y C., República de Colombia, el diez de febrero de dos mil catorce, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2016.

25 Véase explicación de la OMC sobre “Cómo están organizadas las negociaciones”: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm, así como el párrafo 47 de la Declaración de Doha que señala: “Excepción hecha de las mejoras y aclaraciones relativas al Entendimiento sobre Solución de Diferencias, el desarrollo y la conclusión de las negociaciones y la entrada en vigor de sus resultados se considerarán partes de un todo único”. Para un mejor entendimiento sobre la toma de decisiones en la OMC, particularmente sobre el concepto de “single undertaking” véase: WTO Decision-Making for the Future, Patrick Low, May 2011, pp. 3 y 4, disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201105_e.pdf

26 Para un mayor análisis sobre esta temática: Reconstructing the World Trade Organization for the 21st Century (An institutional approach), Kent Jones, Oxford University Press, 2015.

27 Es importante señalar que no se podrán iniciar reclamos contra México (o cualquier país en desarrollo que haya asumido compromisos bajo la categoría A) sino hasta dentro de dos años a partir de la entrada en vigor del acuerdo para nuestro país (v. Párrafo 1, Artículo 20 del Acuerdo).

en una compensación o suspensión de concesiones u otras obligaciones en su contra.

En este sentido, el Acuerdo otorgará mayor certeza al comercio internacional al establecer ciertos estándares mínimos internacionales en temas aduaneros y por tanto con respecto al comportamiento de sus autoridades, respaldado por una instancia internacional neutra para la solución de controversias, adicional a las instancias nacionales de cada miembro para resolver conflictos en esta materia, cuando menos en los aspecto de la temática aduanera que el Acuerdo incorpora.

Por último, como se verá más adelante, el Acuerdo contempla diversas excepciones a las obligaciones en el contenidas, dependiendo del grado de desarrollo de cada país, además de contener numerosas disposiciones que no pasan de declaraciones de buenas intenciones, por lo que será interesante dar seguimiento a las discusiones y trabajos que se realizarán en la OMC para impulsar su cumplimiento.

V. Objetivos y beneficios económicos del Acuerdo

Asegurar que existe un solo objetivo del Acuerdo es por demás aventurado, pero si tomamos como base su propio lenguaje preambular podría decirse que tiene por objeto: *“aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994 con miras a agilizar aún más el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito”*.

Detrás de esto subyace una serie de problemáticas que otras organizaciones antes de la OMC ya venían analizando y realizando esfuerzos para resolverlas²⁸, y que la OMC resume como:

- requisitos de documentación excesivos;
- falta de automatización y escasísimo uso de la tecnología de la información;
- falta de transparencia; requisitos para la importación y la exportación ambiguos y no especificados;
- procedimientos inadecuados; especialmente la falta de controles mediante auditorías y técnicas de evaluación de riesgos;
- falta de modernización de las aduanas y otros organismos del gobierno y falta de cooperación entre ellos, lo que inutiliza los esfuerzos para tratar eficazmente el aumento de las corrientes comerciales²⁹.

²⁸ La Organización Mundial de Aduanas (OMA); la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC); etc. Para una lista casi exhaustiva y descriptiva de estos trabajos, véase documento G/C/W/80/Rev.1, del 22 de septiembre de 2000 de la OMC.

²⁹ v. página de la OMC: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_overview1998_s.htm donde se describen los antecedentes del Acuerdo.

En este sentido, el objetivo tangible del Acuerdo es resolver o ayudar a resolver esta problemática, aunque el objetivo subyacente es el de resolver dicha problemática para conseguir mayores beneficios económicos para los miembros de la OMC, y el comercio internacional en lo general³⁰. Algunos de los cuales podrían ser, entre otros:

- Para las economías (APEC) de las cuales México es parte, se calcularon utilidades del 0,26% del PIB real, (casi el doble de las utilidades previstas como resultado de las reducciones arancelarias), y ahorros en los precios de importación entre el 1 y el 2% para los países en desarrollo de ese organismo.
- Para la OCDE, los beneficios de implementar el Acuerdo en su totalidad reducirían los costos del comercio mundial entre un 12.5% y 17.5%. Lo que por país equivaldría entre un 1.4 y un 3.9 respecto de aquellos países que no implementen el Acuerdo en su totalidad (esto dependerá del nivel de desarrollo de cada país y el nivel de compromisos voluntarios en materia de facilitación que hayan asumido previamente)³¹.

Aunque estas cifras no nos dicen mucho sobre los beneficios económicos que el Acuerdo aportaría a México, y cualquier análisis al respecto debería tomar en cuenta factores como los siguientes:

- Los compromisos existentes adquiridos por México previamente, como los contenidos en nuestros tratados de libre comercio sobre cuestiones aduaneras y/o la facilitación del comercio, u otros instrumentos similares;
- El marco jurídico nacional vigente que ya ha implementado muchas de las recomendaciones y disposiciones internacionales existentes - como lo es la ventanilla única (aunque todavía mejorable)³²;
- Los beneficios que conllevará la eliminación de restricciones o requisitos que impiden, desincentivan o incrementan el costo de nuestras exportaciones;
- El grado de cumplimiento con todas las obligaciones que contiene el Acuerdo (el cumplir con todas las obligaciones y no sólo con aquellas que tienen un grado de mayor vinculación tendrá sin duda un mayor impacto en los beneficios que se puedan obtener del Acuerdo)³³; y

30 v. Benefits Of The WTO's Trade Facilitation Agreement. Statement By Mr. David Shark Deputy Director-General World Trade Organization, 1 June 2015, disponible en: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/TJKDDGSHARKTICTFASTATEMENT.pdf

31 Cfr. http://www.oecd.org/tad/traddev/WTO-TF-Implementation-Policy-Brief_EN_2015_06.pdf, v. también publicación de la OCDE "Costs and benefits of trade facilitation" Policy Brief de Octubre de 2005.

32 v. Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior, publicado el Viernes 14 de enero de 2011 en el DOF; y <https://www.ventanillaunica.gob.mx>

33 v. artículo de Hugo Romero, Consejero Jurídico de la Representación de México ante la OMC, en el que describe a las obligaciones sustantivas del Acuerdo según su grado de obligatoriedad en: obligaciones, obligaciones atenuadas, cláusulas de mejor empeño y cláusulas permisivas. VOLUMEN 2, NÚMERO 1, AÑO 2014 Revista Latinoamericana de Comercio Internacional, UNAM.

- La composición de las importaciones y exportaciones de México (no todas las importaciones y exportaciones están sujetas a los mismos requisitos, costos u obstáculos, lo que debiera tener un impacto específico para cada país).

Consideraciones como estas harán que los beneficios esperados para México sean distintos de los beneficios que se esperan obtener en promedio para la economía mundial, pues no existe ningún estudio o análisis específico para México al que podamos referirnos todavía (análisis que se antoja por demás complejo)³⁴.

Por otra parte, si tomamos en cuenta que México se auto designó entre el grupo de países que puede implementar las obligaciones sustantivas del acuerdo de manera inmediata a la fecha de entrada en vigor, la aportación real de México en la reducción de costos al comercio, así como la de todos aquellos países en categoría A (que ya cumplen con las obligaciones exigibles del acuerdo) será realmente mínima sino es que nula y para estos países la contribución real a la reducción de costos será sólo medible en relación con la realización de aquellas acciones que se dejaron al arbitrio de las partes (las disposiciones no exigibles del acuerdo), o bien cuando estos países vayan más allá de los requisitos mínimos que exige el acuerdo, de lo contrario no podremos mejorar nuestra actual posición en el puesto 44 de entre las 189 economías analizadas por el Banco Mundial bajo el indicador “comercio transfronterizo”³⁵, con lo cual se abonaría al argumento de que el tema de la facilitación del comercio no se acaba con la entrada en vigor del Acuerdo de Facilitación de la OMC; y por tanto los beneficios reales derivados del acuerdo para nuestro país estarían entonces únicamente localizados en la eliminación de obstáculos en los países destino de nuestras exportaciones³⁶.

No obstante, asumiendo incluso que el Acuerdo no generaría un beneficio para México desde la perspectiva de las importaciones y exportaciones de y hacia países que se encuentran en la categoría A, es imposible negar que a largo plazo el facilitar el comercio hacia otros países contribuye a una mayor diversificación de nuestras exportaciones al contar con mecanismos más claros y transparentes en países a los que hoy no exportamos o que lo hacemos tímidamente precisamente por la complejidad de sus procedimientos aduaneros, lo que sin lugar a dudas generaría un mayor crecimiento económico para nuestro país³⁷.

En otras palabras, parte importante de los beneficios del tratado sólo se podrían materializar si se modifica

34 Sería interesante, analizar a largo plazo cual ha sido el beneficio inmediato para los gobiernos con el “desmantelamiento” de los procedimientos burocráticos en el comercio, ya que muchos de los procesos burocráticos conllevan ingresos para el país que los exige, y que con la adopción de medidas para facilitar el comercio se dejan de percibir de manera directa tales cobros, aunque muy probablemente se compense con el beneficio que genera la disminución de costos de nuestras exportaciones y por tanto de mayores ganancias que se traducen en un mayor pago de impuestos. v. Publicación de la OCDE sobre los beneficios de una implementación completa del acuerdo: <http://www.oecd.org/trade/facilitation/bali-too-good-a-prize-to-pass-up.htm>

35 v. publicación “Doing Business” del Banco Mundial: <http://espanol.doingbusiness.org/rankings>

36 Estas opiniones habría que matizarlas dado que es posible que una reducción de costos genere mayor importación de bienes a nuestro país, lo que a su vez se traduce en mayor competencia y menores costos para los consumidores, etc. ocasionando con ello otro tipo de beneficios para nuestro país.

37 Un artículo publicado en la revista “PUENTES”, especializada sobre el comercio y desarrollo sostenible para América Latina, asegura que: “*Tal y como está concebido, este instrumento de vocación multilateral sería más beneficioso para los países ricos que para aquellos en desarrollo*”, lo cual no quiere decir que no nos beneficie, y en todo caso, el artículo ilustra una diversidad de opiniones sobre los beneficios reales para cada país. Cfr. <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/acuerdo-sobre-facilitaci%C3%B3n-del-comercio-%C2%BFa-qui%C3%A9n-benefici%C3%A1>

nuestro sistema jurídico para ir más allá de las obligaciones de la OMC, de lo contrario nuestro sistema de importación y exportación continuará siendo el mismo que conocemos pese a la entrada en vigor del Acuerdo de Facilitación, a menos que nuestro sistema actual no estuviera a la altura del Acuerdo (lo que cuestionaría el por qué entonces México se incluyó dentro de los países que podrían dar cumplimiento inmediato a las obligaciones del Acuerdo).

Esta evaluación debe ser vista a luz de las obligaciones que asumirá el gobierno de México (los miembros de la OMC). El Acuerdo es breve y consta de 24 artículos, divididos en 3 secciones, que podemos denominar de la siguiente manera: *i)* obligaciones relacionadas con los artículos VI, VIII o X del GATT (obligaciones sustantivas, artículos 1 al 12); *ii)* Implementación escalonada de las obligaciones sustantivas para los países en desarrollo y países menos adelantados (artículos 13 al 22)³⁸; y *iii)* Creación de un Comité de facilitación y disposiciones finales sobre el Acuerdo.

Las secciones II y III del Acuerdo no tienen mayor relevancia para este análisis, ya que México no forma parte de los países para los que se requiere una aplicación “escalonada” del acuerdo (sección, II), ni existe en este momento materia que sea relevante para el Comité de facilitación (sección III), por lo que centraremos nuestra atención en las obligaciones sustantivas del Acuerdo (sección i).

VI. Resumen de las obligaciones sustantivas

Tenemos entonces que el Acuerdo se refiere únicamente a mercancías y en específico al desarrollo de tres artículos del GATT³⁹:

1. Artículo V (Libertad de tránsito);
2. Artículo VIII (Derechos y formalidades referentes a la importación y exportación); y
3. Artículo X (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales)

Un análisis detallado y que pudiera ayudar a identificar los beneficios y cómo es que se pueden cumplir de manera efectiva las obligaciones del acuerdo lo podemos encontrar en los trabajos que la Organización Mundial de Aduanas ha elaborado para asegurar la correcta implementación del acuerdo⁴⁰, y a manera de

³⁸ Para México la implementación del Acuerdo será inmediata, según lo notificó a la OMC: <file:///C:/Downloads/W29.pdf>, para conocer un poco más sobre la asistencia a países en desarrollo y menos adelantados en la implementación del Acuerdo, v.: https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/wto_tradefacilitation_e.pdf

³⁹ Cfr. Preámbulo del Acuerdo: “Deseando aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994 con miras a agilizar aún más el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito;... Reconociendo la necesidad de una cooperación efectiva entre los Miembros en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros”.

⁴⁰ v. <http://www.wcoomd.org/Topics/WCO%20IMPLEMENTING%20THE%20WTO%20ATF/Spanish%20ATF.aspx> en donde podrá encontrar una descripción de los compromisos sustanciales del acuerdo, comparándolos con las obligaciones del Convenio de Kyoto, y otros instrumentos de la OMA.

resumen se pueden redactar como sigue, subrayando el que esta descripción “ideal”, es bajo el supuesto de que los países implementan el acuerdo en su totalidad sin sujetarse a las excepciones y salvedades que muchas disposiciones contienen bajo calificativos como “en la medida de lo posible”; “según proceda”; “en la medida en que sea factible”; “podrá”; etc., por lo que debe tomarse como un ejercicio meramente ilustrativo del Acuerdo y de su potencialidad para facilitar realmente el comercio:

Artículo 1. PUBLICACIÓN Y DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN

- Publicar de manera pronta no discriminatoria y accesible toda información sobre procedimientos aduaneros, y sujeto a los recursos que se tengan, ofrecer servicios de información para responder a peticiones sobre esta información.
- Ofrecer en Internet descripciones de los procedimientos de importación, exportación y tránsito, formularios y documentos exigidos y datos de contacto de los puntos de información, así como la legislación pertinente.
- Notificar en OMC dónde se publica la información y páginas Web correspondientes.

Artículo 2. OPORTUNIDAD DE FORMULAR OBSERVACIONES, INFORMACIÓN ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR Y CONSULTAS

- Otorgar a las partes interesadas, la posibilidad de formular observaciones sobre la introducción o modificación a leyes y reglamentos, así como publicarlos antes de su entrada en vigor (excepto medidas urgentes y modificaciones menores entre otros).

Artículo 3. RESOLUCIONES ANTICIPADAS

- Emitir decisiones anticipadas (antes de la importación) sobre la clasificación arancelaria y origen de las mercancías, la valoración en aduana y disposiciones en materia de desgravación o exención del pago de los derechos de aduana, así como posibilidad de negarse a emitir una decisión anticipada y su validez durante un periodo razonable, así como prestar consideración a las pequeñas y medianas empresas.

Artículo 4. PROCEDIMIENTOS DE RECURSO O DE REVISIÓN

- Cualquier persona objeto de una decisión administrativa de aduanas tendrá derecho no discriminatorio al recurso o revisión administrativa, y/o al recurso o revisión judicial.

Artículo 5. OTRAS MEDIDAS PARA AUMENTAR LA IMPARCIALIDAD, LA NO DISCRIMINACIÓN Y LA TRANSPARENCIA

- Aplicación uniforme y basada en análisis de riesgo de los sistemas de emisión de notificaciones para elevar el nivel de los controles o las inspecciones de alimentos, bebidas o piensos.
- Informar sin demora al transportista o al importador si las mercancías declaradas han sido retenidas a efectos de inspección.
- Dar la oportunidad a una segunda prueba cuando la primera prueba haya sido desfavorable y considerar los resultados para efectos del levante y despacho de las mercancías.

Artículo 6. DISCIPLINAS EN MATERIA DE DERECHOS Y CARGAS ESTABLECIDOS SOBRE LA IMPORTACIÓN Y LA EXPORTACIÓN O EN CONEXIÓN CON ELLAS Y DE SANCIONES

- Publicar información detallada sobre los derechos y cargas establecidos sobre la importación y exportación o en conexión con ellas, así como revisarlas periódicamente a fin de reducir su número y diversidad.
- El importe de los derechos y cargas fijados se limitará al costo aproximado de los servicios prestados.
- Sólo se impondrán sanciones a la(s) persona(s) responsable(s) de la violación de una formalidad, una ley o un reglamento aduaneros. Sanción que dependerá de los hechos y circunstancias del caso y será proporcional al grado y gravedad de la infracción cometida, y de ser posible considerar la divulgación voluntaria como atenuante para la sanción.

Artículo 7. LEVANTE Y DESPACHO DE LAS MERCANCÍAS

- Adoptar o mantener: (i) procedimientos que permitan la presentación de documentación de importación antes de la llegada de las mercancías, y según proceda, permitir la presentación de documentos en formato electrónico; (ii) procedimientos que permitan el pago electrónico de los derechos, impuestos, tasas y cargas de las aduana; (iii) procedimientos que permitan el levante de mercancías antes de la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas, sujeto a garantías sobre los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas; y (iv) un sistema de gestión de riesgo para el control aduanero; una auditoría posterior al despacho de aduana para acelerar el despacho de las mercancías y asegurar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes.
- Calcular y publicar la duración promedio necesaria para el levante de las mercancías.

- Medidas adicionales de facilitación a los 'Operadores autorizados' que satisfagan criterios como: historial de cumplimiento de leyes y reglamentos de aduana y conexos, un sistema de gestión de registros que permita controles internos necesarios, solvencia financiera y la seguridad de la cadena de suministro.
- Establecer procedimientos de facilitación que permitan el levante rápido por lo menos de las mercancías que hayan entrado por instalaciones de carga aérea, con reducción al mínimo de documentación exigida, levante de los envíos urgentes lo más rápidamente posible, prever un valor de envío o una cuantía imponible de mínimos sobre los que no se recaudarán derechos de aduana ni impuestos.
- Adoptar procedimientos para levante de mercancías perecederas en el plazo más breve posible, para prevenir pérdidas o deterioros, incluido el levante fuera del horario de trabajo de la aduana, dar prioridad a su examen y adoptar disposiciones para almacenarlas de forma adecuada.

Artículo 8. COOPERACIÓN ENTRE LOS ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN LA FRONTERA

- Todas las autoridades y organismos encargados de controles en frontera cooperarán entre sí y coordinarán el control fronterizo y los procedimientos para facilitar el comercio, y puede incluir la compatibilidad de los días y horarios de trabajo, de los procedimientos y formalidades, el establecimiento y la utilización compartida de servicios comunes, controles conjuntos y el establecimiento del control en puestos fronterizos de una sola parada.

Artículo 9. TRASLADO DE MERCANCÍAS DESTINADAS A LA IMPORTACIÓN BAJO CONTROL ADUANERO

- Siempre que se hayan cumplido todas las prescripciones reglamentarias, permitir que las mercancías de importación sean trasladadas hasta otra oficina de aduanas donde se realizará el levante o el despacho de las mercancías.

Artículo 10. FORMALIDADES EN RELACIÓN CON LA IMPORTACIÓN, LA EXPORTACIÓN Y EL TRÁNSITO

- Examen periódico de formalidades y requisitos de documentación, para reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación, exportación y tránsito, y reducir y simplificar requisitos de documentación, así como una aplicación rápida y lo más eficiente posible, que reduzcan costos y tiempos particularmente para mercancías perecederas y sean las medidas menos restrictivas de las disponibles.
- Aceptar copias impresas o electrónicas de los documentos justificantes. No se exigirá el original ni

copia de las declaraciones de exportación como requisito para la importación.

- Utilizar preferentemente normas internacionales pertinentes como base para sus formalidades y procedimientos de importación, exportación o tránsito, así como participar en la preparación y examen periódico de las normas internacionales pertinentes por las organizaciones internacionales apropiadas.
- Establecer o mantener una Ventanilla única para presentar documentación y/o información exigida para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías en un punto de entrada único, cuyo funcionamiento será notificado a la OMC.
- No exigir inspecciones previas a la expedición en relación con la clasificación arancelaria y la valoración en aduana.
- No introducir el recurso obligatorio a agentes de aduanas.
- Aplicar procedimientos comunes en la frontera y requisitos de documentación uniformes en todo su territorio.
- Cuando se rechacen mercancías para su importación, se permitirá al importador reexpedir o devolver al exportador o a otra persona designada por el exportador las mercancías rechazadas.
- Adoptar procedimientos aduaneros para la admisión temporal de mercancías en el territorio aduanero con suspensión total o parcial condicional del pago de los derechos e impuestos de importación.
- Adoptar procedimientos para el perfeccionamiento activo (beneficio de devolución de derechos por mercancías que serán reexportadas) y pasivo (exportar temporalmente mercancías para su posterior reimportación) (*inward outward processing*).

Artículo 11. LIBERTAD DE TRÁNSITO

- Los reglamentos o formalidades del tráfico en tránsito se suprimirán o reducirán si ya no son necesarios, o si se presenta una solución menos restrictiva para el comercio. El tráfico en tránsito no estará supeditado a la recaudación de derechos o cargas relativos al tránsito, con excepción de los gastos de transporte y de cargas relativas a gastos administrativos ocasionados por el tránsito o como costo de los servicios prestados.
- Se facilitan los procedimientos relacionados con el tránsito, como la declaración antes de la llegada, y

se prohíben medidas restrictivas relacionadas con cargas aduaneras, las formalidades e inspecciones que no sean las de las oficinas de partida y de llegada, y otros requisitos sobre las garantías. Y se alienta a poner infraestructura separada para el tráfico en tránsito.

Artículo 12. COOPERACIÓN ADUANERA

- Se definen términos y condiciones que deben cumplirse para el intercambio de información a fin de garantizar la eficacia de los controles aduaneros en el respeto de la confidencialidad de la información intercambiada. Otorga cierta libertad sobre la base jurídica que preside el intercambio de información y autoriza a celebrar o mantener acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales para compartir o intercambiar datos e informaciones aduaneras, incluyendo la información anticipada.⁴¹

La realidad es que toda esta lista descriptiva deberá ser vista en gran medida como buenos deseos ya que la cantidad de calificativos y condicionantes de muchas de estas disposiciones, hacen suponer que se trata en gran medida de aspiraciones, aunque por otro lado dan pie a la identificación clara y precisa de áreas de oportunidad para la facilitación del comercio en aduanas⁴².

Resulta por demás interesante/preocupante que es poco lo que se ha publicado y analizado de este Acuerdo a la luz de nuestro marco jurídico nacional, pero a modo de invitación habría que cuestionarse si el “Derecho de Trámite Aduanero” resulta compatible con lo dispuesto en el artículo 6 arriba mencionado; o cómo funcionará y cuando quedará establecido formalmente el Comité Nacional de Facilitación que exige la Sección III del Acuerdo, el cual se encargará de facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo; o bien, cómo es que México cumplirá con los estándares del artículo 1 del Acuerdo con respecto a la disponibilidad de información de manera accesible del complejo universo jurídico aduanero eternamente alterado por circulares, acuerdos, decretos y demás instrumentos jurídicos que se publican sin que exista una “compilación” oficial del marco jurídico vigente que facilite su acceso⁴³.

VII. Conclusiones.

Con el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, se reitera la importancia de la OMC como foro negociador,

41 Para una mejor comprensión de la estructura y origen de los temas abarcados por el Acuerdo, podríamos referirnos a estos 12 artículos como 12 familias de medidas que abarca el acuerdo, como lo hizo un estudio de la OCDE que analizó impactos económicos de cada una de estas “familias” traducidas como indicadores económicos: Moisés, E., T. Orliac and P. Minor (2011), “Trade Facilitation Indicators: The Impact on Trade Costs”, OECD Trade Policy Working Papers, No. 118, OECD Publishing. v. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg6nk654hmr-en>, disponible en: https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/case_studies_e/oecd_paper_e.pdf

42 Cfr. Acuerdo de facilitación y v. Hugo Romero, Op. Cit.

43 Aunque en México existe una página electrónica del denominado “Sistema Integral de Información de Comercio Exterior” (SI-ICEX), que contiene información publicada bajo responsabilidad de la Dirección General del Comercio Exterior de la Secretaría de Economía, en virtud de la Regla 4.1. del Título 4 del Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite Reglas y Criterios de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, de fecha 6 de julio de 2007: <http://www.sicex.gob.mx>, su formato está lejos de considerarse “accesible”, particularmente bajo la acepción “De fácil comprensión, inteligible”, y su actualización es por demás dudosa e inconsistente (los boletines de comercio exterior dejaron de publicarse en el 2015), y lo mismo puede decirse de prácticamente cualquier sitio de consulta pública en México, pues ninguno logra consolidar toda la información de manera accesible, la cual se encuentra diseminada. Lamentablemente el Acuerdo habla de publicar en el Internet “en la medida de lo posible”.

al otorgarle al tema de la facilitación una identidad y distinción específica dentro de los Acuerdos de la OMC. Cristalizando al término “facilitación del comercio” para efectos de los tratados comerciales, como una disciplina encaminada a la mejora de los procedimientos aduaneros en lo general, aunque es necesario reconocer que el concepto es mucho más amplio respecto a como lo concibe la OMC.

Con este Acuerdo se brindará un respaldo jurídico internacional a los compromisos que en esta materia han asumido y asumirán los miembros de la OMC, generando un incremento en los beneficios económicos del comercio internacional al eliminar y simplificar la tramitología burocrática (*red tape*) del comercio, que lo inhibe y encarece.

Aunque prácticamente la totalidad de las obligaciones que asumirá México frente a otros países no son necesariamente nuevas, ya que la mayoría se encuentran incorporadas en su legislación nacional, con la entrada en vigor del Acuerdo se le impone a estas un carácter internacional, que exigirá su mantenimiento y cumplimiento de manera no discriminatoria, frente al riesgo de ser sujetos a reclamos internacionales.

Frente a la cantidad e importancia de las ventajas que representa el Acuerdo, inidentificadas por distintos organismos internacionales, se invita a reflexionar sobre la conveniencia de adoptar medidas adicionales para mejorar nuestro sistema aduanero, al mismo tiempo que nos presenta una oportunidad para recibir, asegurar y exigir de otros países un trato mínimo en el intercambio comercial que podría beneficiar de manera importante a nuestros exportadores, por lo que es necesario ver al Acuerdo como instrumento ofensivo, particularmente para quienes hayan tenido experiencias frustrantes por las barreras a la exportación que representan los sistemas aduaneros de otros países, ya que a partir de su entrada en vigor se podrá contar una nueva instancia para que México defienda sus intereses exportadores.



Luis Fernando Barbosa Sahagún

Licenciado en Derecho, Maestría en derecho público. Vicepresidente Global de la Custom and Trade Facilitation Commission de la International Chamber of Commerce (ICC) Paris, y Socio de Global Business and Consulting Group, S.C.

Introducción

“En la actualidad podemos ver que existe una falta de conocimiento por parte de los comerciantes, sobre todo entre las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs), en relación a como se debe de redactar correctamente un contrato de transporte de carga y cuáles son los Tratados y Convenios Internacionales que se deben de ser tomados en consideración al momento de redactar dicho contrato, para así obtener la mayor protección de sus bienes y así disminuir la posibilidad de que exista algún daño, retraso o pérdida de su mercancía, ya que esto incrementa los costos de operación, tanto de los comerciantes y de las PYMES.”

Contenido

Cuando hablamos del transporte internacional de mercancías, se entiende tácitamente que están implicado diversos factores con motivo de las grandes distancias que trae aparejado el traslado de bienes y servicios, de un país a otro. Por lo tanto, la carga a menudo, cambian de transportistas como por ejemplo en las operaciones multimodales o bien o se somete a un almacenamiento prolongado, por lo tanto, existe un movimiento constante de tu mercancía, lo que lleva a que exista un incremento en la posibilidad de la mercancía sufra algún tipo de riesgo, de daño, pérdida o robo, como consecuencia de esto, los exportadores e importadores deben de tener un conocimiento de cuáles son sus derechos legales en relación con los transportistas conforme al contrato de carga previamente establecido. Si bien toda mercancía tiene que llevar un seguro de traslado este muchas veces no cubre todos los supuestos legales que pueden llegar a ocurrir durante el trayecto de la mercancía del lugar de origen al destino final.

En la actualidad existen ocho diferentes tipos de tratados y convenciones internacionales que se aplican a los distintos modos de transportación ya sea vía marítima, terrestre, ferroviaria o área. Estos tratados y convenios internacionales son de interés tanto para los exportadores e importadores pues dentro de estos se establecen el grado y la limitación de la responsabilidad por parte transportador de las mercancías en el dado caso de que dichas mercancías se hayan perdido, dañado o sean entregadas con retraso por parte del transportista.

Los tratados que deben de tomarse en cuenta son:

- I. Las Reglas de La Haya de 1924 firmado por más de 89 países contratantes estas se aplican a todas las mercancías transportadas por mar bajo un pedimento de embarque elaborado en uno de los países contratantes tenía como finalidad la unificación de ciertas reglas en materia de los

procedimientos de embarque dicho tratado fue criticado posteriormente esto debido a que los propietarios de los buques tenían una responsabilidad muy baja. Así mismo, contiene una amplia cantidad de exclusiones de responsabilidad para las navieras dentro de estas reglas es importante destacar que no había ninguna que la cláusula que estableciera los límites máximos o mínimos que se tendrían que pagar por el concepto de responsabilidad dichas cantidades eran pactada por las partes por otra parte se le crítico debido a que estas reglas no contenían ningún tipo de sanción en caso de daño, pérdida o demora de la mercancía por otro lado en el caso de que llegara a haber algún daño a la mercancía Las Reglas de la Haya establecen el siguiente procedimiento se le tiene que dar un aviso el mismo día o dentro de los 3 días siguientes al transportistas a esto se le conoce como la limitación de tiempo.

- II. Las Reglas de La Haya -Visby de 1968 mantienen la esencia de las Reglas de la Haya que fueron firmadas previamente 1924, sin embargo, el objetivo que tiene las Reglas de Haya-Visby es subsanar las lagunas establecidas en las Reglas de la Haya por lo que dentro de estas se estableció la responsabilidad del transportista si los productos entregados en la condición dañados o perdida en la entrega y se derogaron muchas de las cláusulas de exclusión de responsabilidad por parte de los transportistas, así mismo, se le complemento con el derecho a exigir una indemnización por parte del comerciante al transportista en caso de que hubiera una pérdida de mercancía también se establecieron por primera vez los límites máximos y mínimos que deberían de ser pagados en materia de responsabilidad, sin embargo, el procedimiento para reclamar dichos daños y perjuicios se quedó igual conforme a lo establecido previamente en las Reglas de la Haya.
- III. Las Reglas de Hamburgo de 1978 y apesar de su entrada en vigor en 1992 se han encontrado que son insuficientes dentro del sector marítimo, esto corresponde a que muchas de las principales naciones comerciales no han firmado este tratado, lo que provoca una cierta incertidumbre en relacionado a si o no van a ser firmado por las potencias comerciales para lograr proporcionar la armonización verdaderamente a nivel global. Las Reglas de Hamburgo tienen como objetivo resolver algunos de los vacíos que encontramos en las normas producidas tanto por las Reglas de la Haya como por las Reglas de la Haya-Visby. En cuanto a las limitaciones de tiempo para reclamar la responsabilidad las Reglas de Hamburgo eran mucho más amplias otorgando plazos más amplios al comerciante para reclamarla en caso de existieran daños a la mercancía también se contemplaba por primera vez una cláusula en la cual se puede exigir una pena convencional por el retraso en mercancía al transportista.
- IV. Las Reglas de Rotterdam de 2009 a falta de la aplicación de las Reglas de Hamburgo surgieron las Reglas de Rotterdam dentro de estas podemos ver un desarrollo ya más detallado de cuando aplica la responsabilidad del transportista más detallado por otra parte podemos ver el derecho a exigir la responsabilidad en el caso de que el comerciante sufra de una pérdida. Así mismo, se amplía la descripción de los límites máximos y mínimos conforme a la cantidad de responsabilidad que pueden

exigir las partes. Las limitaciones de tiempo establecidas por las Reglas de Rotterdam daban más certeza jurídica para ambas partes esto se deriva gracias a que los plazos para reclamar dichas acciones son más cortos que los determinados dentro de las Reglas de Hamburgo, Por ejemplo, en caso de que hubiera daños se hace una inspección conjunta por las partes y la indemnización solo procede en el caso de demora si el transportista hubiera sido notificado previamente dentro del plazo respectivo. Las Reglas de Rotterdam son las reglas más amplias que podemos encontrar en cuando se trata de transportar por vía marítima al mismo debemos de recordar que gran parte del comercio internacional en la actualidad utiliza esta vía.

- V. El Convenio relativo al contrato de transporte internacional de mercancías por vía terrestre de 1956 estas son las reglas que se recomienda que se debe de seguir toda aquella mercancía que sea transportada por vía terrestre en la actualidad aproximadamente 52 países europeos han firmado la Convención sobre el contrato de transporte internacional de mercancías por carretera dentro de este podemos encontrar exclusión de la responsabilidad del transportista el único caso en donde no se exige de responsabilidad al transportista seria en caso de que hubiera una demora o excepto cuando el valor de los bienes o de un interés especial en la entrega siempre cuando este haya sido declarado por parte de la pérdida del derecho a exigir la responsabilidad podemos ver que aplica siempre cuando el daño se causado por dolo, sin embargó, el termino de dolo será conformidad con la ley de la corte o tribunal que conozca del asunto. En relación con los límites máximos y mínimos que pueden ser establecidos por las partes en monto de responsabilidad no existe una mención en especifica dentro del Convenio por lo cual es pactado entre las partes. La responsabilidad será exigible al momento de la entrega de la mercancía siempre cuando exista un daño evidente o demora si el daño no es evidente se tiene un plazo de 7 días posteriores.
- VI. EL Convenio relativo al transporte internacional por ferrocarril de 1980 si bien el transporte ferroviario no vincula a todos los continentes, no nos debe de sorprender que el transporte ferroviario no cuente con un de un marco jurídico global. No obstante, en algunos continentes que cuentan con una línea ferroviaria en la cual podemos ver como se encuentran conectados varios países por medio este medio como es el caso de europea, el transporte ferroviario se rige por el presente convenio que entró en vigor en 1985 las reglas establecidas dentro de este convenio son muy similares a las que se aplican en el Convenio relativo al contrato de transporte internacional de mercancías por vía terrestre de 1956. Los fines de este convenio el exportador tiene el derecho a modificar el contrato de transporte en el techo del valor de los bienes por otra parte tiene la carga de la prueba en relación a que la perdida fue ocasionada por el transportista salvo que los bienes perdidos no sean entregados dentro de los 30 días posteriores del período de tiempo de entrega lo cual ya se considera como bienes perdidos.
- VII. El Sistema de Varsovia de 1929 en la actualidad el sistema de Varsovia es aplicado como un instrumento supletorio para todos aquellos países que no firmado el Convención de Montreal de

1999, al mismo tiempo debemos de recordar que las Reglas de la Haya son el complemento del sistema de Varsovia, ambos fueron firmados en 1929, estos tratados aplican en materia de comercio internacional por vía aérea, en relación con las limitaciones de tiempo, se tiene 14 días consecutivos para exigir daños y perjuicios que no sean evidentes por parte de la entrega de la mercancía; en calidad de mora se tienen 21 días siguientes después de la entrega de la mercancía.

VIII. Las Reglas de UNCTAD / ICC para el transporte de la mercancía de manera múltiple y sus respectivos documentos de 1992 estas reglas son de prueba, retoman muchos de los criterios establecidos por las Reglas de Hamburgo al mismo tiempo son un rechazo a las lagunas que tienen las Reglas de La Haya-Visby. Las Reglas UNCTAD / ICC se reflejan en la documentación estándar de la industria, tales como la Ley de Transporte Multimodal FIATA de embarque y la factura MULTIDOC 95 de embarque emitido por el Consejo Marítimo Internacional y del Báltico (BIMCO) las limitaciones que se establecen son aplicables cuando la pérdida o el daño no sean evidentes se tendrán 6 días consecutivos después de mercancías fueron entregadas y por su parte el transportista será al menos de que se acuerde expresamente lo contrario, ser exonerado de toda responsabilidad en los 9 meses después de la entrega de la mercancía.

Todos estos tratados nacen de la necesidad, tanto de las PYMES, como de los comerciantes en general, de contar con una serie de reglas que les sean comunes a todas las empresas que participan de la actividad global del comercio internacional, para así lograr una facilitación y entero entendimiento a la contratación de servicios, como lo es el transporte internacional de mercaderías. Este artículo, por tanto, persigue estimado lector, difundir el espectro jurídico vigente, así como las reglas y prácticas internacionales que deben ser consideradas para la resolución de controversias o retardos o daños en la mercancía transportada, es por tanto poner a disposición de todos los actores que participan de esta actividad económica mundial, criterios y principios universales que sin discusión pueden y deben insertarse en todo contrato de transporte de mercancías, logrando con ello diversos beneficios como lo es la rápida contratación de los servicios, el entendimiento de las responsabilidades y alcances de los servicios

La facilitación del comercio y unificación de criterios, no solo llevaría al comercio internacional a que fuera más eficiente y menos costoso, sino que ocasionaría a que más comerciantes, incluyendo a las PYMES, tuvieran el acceso al intercambio internacional de bienes y servicios con seguridad y certeza jurídica, provocando en consecuencia una mayor competitividad en el mercado a nivel global.



Juan Díaz Mazadiego

Director General de Comercio Exterior Subsecretaría de Industria y Comercio Secretaría de Economía

Introducción

El gobierno mexicano ha mostrado un fuerte compromiso por elevar la competitividad de la economía mexicana y fortalecer en el comercio internacional. Dicho compromiso, se refleja en la amplia red de acuerdos comerciales que ha negociado¹, lo que ha perfilado al país como la economía número 10 a nivel mundial y la número dos de América Latina, con un intercambio comercial de casi 800,000 millones de dólares al año.² En 2015, México obtuvo ingresos de cerca de 380 mil millones de dólares derivados de sus exportaciones, los cuales representaron el 35.3% del PIB.³ Aunque más del 80% de éstas tuvieron como destino a los Estados Unidos de América, en los últimos años el país ha logrado diversificar sus relaciones comerciales con otras regiones tales como Asia, América del Sur y Centroamérica, regiones a las que en 2015 destinó el 4.5, 3 y 1.5 por ciento de sus exportaciones, respectivamente. Por su parte, en el mismo año las importaciones provenientes de América del Norte fueron de casi el 50 por ciento del total, representando la mayor proporción, seguido de Asia con el 34 y Europa con el 12 por ciento.⁴

Dada la importancia del comercio para México, la Secretaría de Economía (SE) reconoce que la facilitación comercial es un elemento clave para impulsar la competitividad de los bienes producidos en el país e identifica al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), negociado en la Conferencia Ministerial de Bali (2013) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), como una oportunidad única para hacer de México un lugar más atractivo para hacer negocios.⁵ El AFC constituye la primera iniciativa multilateral más completa desde la creación de la OMC en 1995, y establece una serie de compromisos que sientan las bases para lograr el objetivo de agilizar el movimiento y despacho de aduana de las mercancías, hacer más eficientes los trámites y operaciones de comercio exterior, eliminar obstáculos administrativos y la reducción de los tiempos de entrega. Se espera que su implementación genere una serie de beneficios para México, como son: aumento de la capacidad exportadora, atracción y retención de la inversión extranjera directa, disminución de costos asociados al comercio, mejoramiento de la participación en las Cadenas Globales de Valor (CGV), así como mayor transparencia en las operaciones de comercio exterior, por mencionar solo algunas ventajas del acuerdo.⁶

1 Concretamente México ha firmado hasta ahora 13 Tratados de Libre Comercio con 45 países, 30 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, así como 9 Acuerdos de Complementación Económica y de Alcance parcial.

2 "México se perfila como la economía 10 a nivel mundial" (Forbes, 2016). <http://www.forbes.com.mx/mexico-se-perfila-como-la-economia-10-nivel-mundial/#gs.m3fQQSk>

3 Banco Mundial, 2016. <http://datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS?end=2015&locations=MX&start=1992>

4 BIE, INEGI, 2016

5 En junio de 2016 México depositó ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) el instrumento de aceptación del Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC, mediante el cual se incorpora el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) al anexo que contiene los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancía.

6 Ratifica México el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC (Secretaría de Economía, 2016).

Tomando en consideración que México ratificó en junio de 2016 el AFC y que se espera que dicho acuerdo entre en vigor en 2017, la SE coordina la implementación de una Agenda Nacional de Facilitación Comercial con las dependencias del Gobierno Federal relacionadas con el comercio exterior de nuestro país y desarrolla una serie de iniciativas para potencializar el impacto de dicho Acuerdo.

A continuación, se presentan los alcances de la facilitación comercial en México, su marco conceptual y los principales retos de nuestro país en la materia, los cuales han sentado las bases para el diseño de una agenda apropiada a sus necesidades.

¿Qué es facilitación comercial?

A nivel internacional, existen numerosas definiciones de facilitación comercial, las cuales atienden a diversas concepciones o puntos de vista y, como podrá apreciarse, al final con mayor o menor alcance, podemos considerar que todas son de gran utilidad para iniciar su estudio.

Algunas de las definiciones adoptadas por las organizaciones más relevantes a nivel internacional son las siguientes:

1. Organización Mundial del Comercio (OMC)	La simplificación y armonización de los procedimientos de comercio internacional, que incluyen las actividades, prácticas y formalidades que comporta la recopilación, presentación, comunicación y elaboración de datos y otra información necesaria para el desplazamiento de mercancías en el comercio internacional.
2. Comisión Europea	La facilitación comercial puede ser definida como la simplificación y armonización de los procedimientos del comercio internacional, incluidos los procedimientos de importación y exportación, que están referidos principalmente a las actividades (prácticas y formalidades) de recopilación, presentación, comunicación y procesamiento de los datos requeridos para el movimiento de mercancías en el comercio internacional. Fuente: http://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/trade-facilitation_en
3. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	La facilitación comercial consiste en la racionalización y simplificación de los procedimientos del comercio internacional con el fin de agilizar el flujo de las mercancías y el comercio tanto a nivel nacional como internacional. Fuente: http://www.oecd.org/tad/facilitation/whatistradefacilitation.htm

4. Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)	Toda medida que agilice una transacción comercial y permita ahorrar tiempo y gastos en todo el ciclo de la transacción pertenece a la categoría de facilitación del comercio. Esto puede lograrse a través de procedimientos y operaciones más eficientes o de la eliminación de pérdidas económicas generadas por cargas y prácticas superfluas. Es así que la facilitación del comercio puede incluir medidas relacionadas con: (a) formalidades, procedimientos y documentos y el uso de mensajes electrónicos estandarizados para las transacciones comerciales; (b) la agilización del movimiento físico de las mercancías a través de mejoras en los servicios, el marco normativo y la infraestructura de transporte y comunicaciones así como del uso de herramientas modernas de tecnología de la información por parte de los proveedores de servicios y de los usuarios y (c) el análisis oportuno de la información relacionada con el comercio y su distribución a todas las partes interesadas. http://unctad.org/en/Docs/sdtetlb20051_en.pdf
5. Organización Mundial de Aduanas (OMA)	Se refiere a la eliminación de las restricciones innecesarias al comercio. Esto puede alcanzarse a través de la aplicación de técnicas y tecnologías modernas, al tiempo que se mejora la calidad de los controles de una manera armonizada a nivel internacional.
6. Banco Mundial	El término hace referencia a una serie de medidas complejas aplicadas en las fronteras y más allá. A grandes rasgos, abarcan todo aquello que va desde las reformas institucionales y normativas hasta la eficacia de las aduanas y puertos, y su implementación es intrínsecamente mucho más compleja y costosa.

Fuente: Foro Económico Mundial, Informe Global de Facilitación del Comercio 2014.

Si bien todas estas definiciones tienen puntos de coincidencia y nos permiten una aproximación a lo que debemos entender por tal concepto, para el caso de México podemos ampliar la explicación del concepto, basados en nuestra propia experiencia.

Una primera aproximación al concepto es a través de explicar *qué no es* la facilitación comercial. Esta vía es relevante porque entre principales actores involucrados en las actividades de comercio exterior (autoridades, empresas, prestadores de servicios y especialistas en el tema), se ha generado la percepción de que hablar de facilitación comercial es hablar de temas superados, repetitivos y que difícilmente aportarán algo a la competitividad de nuestro país. Cuando hablamos de facilitación comercial hay quienes incluso consideran que es un evento más de *desregulación*, entendida ésta simplemente como la eliminación de requisitos, de trámites o la reducción de tiempos de respuesta por parte de las autoridades en los trámites. Si bien todo esto forma parte de la agenda de facilitación comercial, no se agota en ese tipo de acciones.

Otra forma *incompleta* de ver a la facilitación comercial es la que se refiere básicamente a *aduanas* (*Facilitación Aduanera*) y, por ende, se acota a la normatividad y operación aduanera, y que para las instancias de gobierno diferentes a aduanas no hay mayor tema a revisar.

Una primera revisión al texto del AFC, nos lleva a considerar que, países como el nuestro, con un bagaje tan vasto en acuerdos comerciales y con una tradición de observancia y cumplimiento de nuestros compromisos internacionales, realmente no tienen tareas pendientes para cumplir plenamente con dicho acuerdo.

Ahora bien, desde la perspectiva de los objetivos que persigue el AFT podemos decir que son muy simples, pero por lo mismo muy retadores: reducir los costos a las empresas y hacer más sencilla su operación en los temas relacionados con el comercio exterior.

Los primeros cuestionamientos que nos han surgido son: ¿acaso la regulación en materia de comercio exterior dificulta la operación de las empresas? ¿no es lo suficientemente clara y simple? ¿se pueden reducir aún más los costos? ¿es factible reducir costos y facilitar la operación más allá de los cobros de derechos e impuestos al comercio exterior?

Si bien tales preguntas admiten como respuesta los esfuerzos importantes que se han realizado en México, éstos siempre serán relativos, es decir, las acciones de facilitación comercial no pueden valorarse por lo que se ha realizado en períodos previos, lo que se alcanzó la administración anterior, el año anterior ni incluso el mes anterior. Las metas y los logros en materia de facilitación comercial siempre estarán en función de la carga que implica para una empresa operar en México en comparación con lo que significaría operar en otro país. Y ya que los otros países también están realizando esfuerzos permanentemente, el punto de referencia está en constante movimiento, lo cual incrementa el reto.

Una vez que hemos comentado lo *que no es* la facilitación comercial y sus *objetivos*, estamos en condición de explicar sus elementos. El *World Economic Forum* ha creado el índice de Facilitación del Comercio (IFC), que es un indicador muy referido cuando se analizan estos temas. El IFC considera los siguientes elementos:

ACCESO AL MERCADO	ADMINISTRACIÓN ADUANERA	INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES	ENTORNO EMPRESARIAL
1. Acceso al mercado local y externo • Cuotas. • Derechos de importación (no arancelarios). • Requisitos de contenido local. • Reglas de origen. • Regulaciones técnicas, sanitarias y fitosanitarias u otros requerimientos. • Licencias de importación y exportación.	2. Eficiencia en la administración de las aduanas. 3. Eficiencia de los procedimientos para importar y exportar (por ejemplo: coordinación entre las agencias u organismos de la frontera; cargas administrativas para el cumplimiento de normas). 4. Transparencia en la administración de la frontera (por ejemplo, facilitación de pagos).	5. Disponibilidad y calidad de la infraestructura de transporte. 6. Disponibilidad y calidad de los servicios de transporte. 7. Disponibilidad y uso de las tecnologías de la información y comunicaciones (por ejemplo, rastreo, peajes electrónicos, comunicación)	8. Entorno regulatorio: - Política de inversiones. - Contratación de trabajadores extranjeros. - Otras regulaciones (incluyendo el financiamiento del comercio). 9. Seguridad física.

Fuente: Enabling Trade - Valuing Growth Opportunities. World Economic Forum (WEF). 2013. Consultado en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_SCT_EnablingTrade_Report_2013.pdf en noviembre de 2016.

Si bien no son los únicos elementos a considerar para medir los avances en materia de facilitación comercial, nos permite establecer comparaciones entre países y apreciar que ni se trata solamente de un tema aduanero, por lo que hay más autoridades involucradas, ni se refiere solamente a operación e infraestructura aduanera. Inclusive se logra apreciar una lógica de *proceso*, que es la principal apuesta sobre la forma en que deben abordarse los temas a fin de brindar soluciones integrales que potencien los efectos por encima de soluciones aisladas.

Recientemente el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) realizó un análisis de punta a punta para conocer las barreras al comercio a las que se enfrenta el país, destacando, principalmente, las regulaciones no arancelarias, ya que en ocasiones son difíciles de cumplir, inconsistentes y lentas.⁷

Para tal efecto, el enfoque fue en obtener un diagnóstico respecto de las cadenas productivas de los dispositivos médicos, encontrando las siguientes barreras:

- 1) Los procesos productivos regulatorios son complejos.
- 2) Existen pocos proveedores locales certificados de materias primas y por lo tanto no existe desarrollo de innovación.
- 3) El acceso al mercado nacional de la salud es difícil y costoso.
- 4) Falta transparencia y mejoras en los procesos de logística y administración aduanera.

⁷ http://www3.weforum.org/docs/WEF_Enabling_Trade_2016.pdf

Por lo cual, entre otras, las recomendaciones versan sobre la implementación por parte de las dependencias competentes en el uso de tecnologías de la información con miras a facilitar el procesamiento, reducir errores y aumentar la transparencia, trabajar en el reconocimiento mutuo con organismos extranjeros, así como optimizar el rendimiento de la capacidad en transporte y logística.

Principales Artículos del Acuerdo de Facilitación Comercial.



¿Cómo nos vemos frente al AFT?

De la lectura del cuadro anterior, se aprecia a simple vista que ninguna de las disciplinas nos es ajena y, en efecto, desde el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, pasando por el TLCAN y el resto de los tratados firmados por nuestro país, nos hemos comprometido a la *publicidad* de la regulación, a su disponibilidad e incluso a la previsibilidad de la misma, con lo que podríamos decir que las dependencias cumplen *materialmente* tales compromisos de manera aceptable; el problema está en la *forma* en que se cumplen. Por ejemplo, si navegamos por las páginas de internet de tales dependencias encontramos información que nos puede ser de utilidad, sin embargo, esa información sólo es accesible e inteligible para personas versadas en temas regulatorios de comercio exterior.

De entrada, la forma en que generalmente las dependencias exhiben la información depende de su estructura orgánica, cada unidad administrativa aporta a los portales institucionales los elementos de información que le competen, pero al usuario le es ajena dicha distribución de competencias y definitivamente sería un exceso pretender que, para poderse informar sobre la regulación a cumplir, primero debe entender dicha estructura. El segundo problema lo tiene el usuario cuando encuentra que existen diversos medios de difusión de información, pero todos la abordan desde la perspectiva de los funcionarios públicos o, en el mejor de los casos, con algunos matices académicos que poco aportan a la comprensión del pequeño empresario, de aquel emprendedor que no cuenta con los recursos suficientes para pagar a consultores o despachos especializados que le puedan *traducir* o hacer las tareas necesarias para entender y operar con dicha información.

Una vez que el usuario ha encontrado la información, es posible que encuentre que lleva tiempo sin ser actualizada o, peor aún, sin referencia sobre la fecha de actualización, la da por buena y cuando se presenta a realizar el trámite correspondiente, es informado que la información de internet no está actualizada y los requisitos han cambiado.

Otro aspecto que en términos generales tiene cumplimiento generalizado en nuestro país es la publicación de la regulación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) para que sea obligatoria; sin embargo, aún persisten el debate sobre si es suficiente con publicar regulación en internet sin llegar al DOF o si materias excluidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a la consulta pública previa a su publicación en el DOF para que entre en vigor, debe o no sujetarse a la misma a la luz del AFC.

La consulta pública

Como parte de las actividades realizadas para conocer las situaciones habituales de comercio exterior que puedan constituir barreras al comercio, la Secretaría de Economía llevó a cabo un ejercicio de la Consulta Nacional sobre Inhibidores, Problemática y Propuestas para un Comercio Exterior Competitivo⁸. Además de la identificación de barreras, el ejercicio permitió diseñar herramientas que pudieran ser más efectivas para fomentar la competitividad. En dicha consulta pudieron participar todas las personas interesadas, a fin de presentar sugerencias, problemáticas y de ser el caso, formular propuestas que pudieran incidir en cualquier ámbito del comercio.

Dentro de las propuestas recibidas, se identificaron algunas problemáticas comunes: se señaló la falta de coordinación entre dependencias, falta de homologación entre los días y/o horarios de trabajo de una dependencia a otra, e incluso en algunos casos se señaló la diferencia de horarios entre la aduana mexicana y americana, como algunos de los factores que pueden aumentar los costos para las empresas.

La consulta pública también permitió confirmar el papel clave que tiene la Ventanilla Digital Mexicana de

⁸ La Consulta fue aprobada por la Comisión de Comercio Exterior (COCEX) estando presentes las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Salud, así como los órganos constitucionales autónomos Banco de México y Comisión Federal de Competencia Económica. Estuvo vigente de noviembre 2015 a febrero 2016.

Comercio Exterior (VUCEM) en la facilitación del comercio. Instaurada en enero de 2011, esta herramienta involucra a aproximadamente 30 dependencias incluyendo a oficinas de gobierno, exportadores, importadores, transportistas y auxiliares de la función aduanera cuyo objetivo es presentar o, en su caso, solicitar la información requerida una sola vez y en un único punto de entrada. Y es que según la Confederación Latinoamericana de Agentes Aduanales (CLAA), por nuestro sistema de aduanas pasan a diario 26,000 vehículos de carga, 1 millón de pasajeros por fronteras y se generan 8 millones de pedimentos de importación y exportación,⁹ lo que hace que de la interconexión entre dependencias y del buen funcionamiento de la VUCEM dependan gran parte de los costos y la competitividad de México frente al mundo.

Sin embargo, a pesar de la gran simplificación que ha representado para los procesos de gestión la puesta en marcha de la VUCEM, a través de la consulta pública se identificaron diversas áreas de oportunidad para mejorar su operación, como son: mejorar la recepción de información, fomentar la integración de los trámites e incluso evitar incidencias en el sistema de carga masiva de archivos, mismos que pueden originar retrasos en respuestas que pudieran ser expeditas.

Algunos de los inhibidores que fueron reportados en la consulta ya están siendo atendidos a través de herramientas informáticas específicas, las cuales actualmente se encuentran en desarrollo por parte de la Secretaría de Economía:

Caso 1.- La mayoría de los usuarios declararon que un problema trascendente para efectuar sus operaciones es que no todos los trámites se han integrado a la VUCEM, por lo que algunas dependencias siguen solicitando información impresa y tardan hasta seis meses en otorgar la autorización final para la liberación de la mercancía. Los participantes de la consulta consideran que, de completar la digitalización total en las aduanas, habría un despacho más ágil, por no mencionar que la eliminación del archivo físico que podría generar una reducción en los costos de almacenamiento. Además, esta falta de integración ha generado confusiones para la correcta categorización de los documentos que se deben presentar en una dependencia u otra y los que pueden ser recibidos a través de la Ventanilla Única.

Además de validar la necesidad de integrar todos los trámites de comercio a la VUCEM, se considera que, para atender éste y otros problemas de coordinación entre dependencias y usuarios, el portal interactivo del COMPLEX podría ser una herramienta clave. En dicho portal el público interesado podrá plantear sus dudas, problemáticas o sugerencias respecto a cualquier trámite relacionado con el comercio, incluyendo aquellos que deriven de la Ventanilla Única. Con esta iniciativa de facilitación se dispone de un espacio para aclarar inquietudes (tales como la presentación de trámites en la aduana) y con ello se espera no sólo acelerar los procedimientos de importación, exportación o tránsito, sino también homologar criterios en las distintas aduanas. Asimismo, se prevé que, en la medida en que se planteen problemáticas adicionales, el portal del COMPLEX pueda servir a todos los agentes involucrados para la adecuada identificación de incidencias y para su pronta solución.

9 <http://www.forbes.com.mx/retos-de-mexico-en-facilitacion-comercial/#gs.Jkbd240>

Cabe mencionar que las formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito¹⁰, mencionadas en el artículo 10 del Acuerdo de Bali, son un factor importante para la integración en las CGV en tanto que, aunado a políticas de facilitación, respaldadas por alianzas público-privadas y perfeccionadas a través de la comunicación constante entre todos los sectores involucrados, conlleven a una mejor toma de decisiones, a incrementar beneficios y a hacer más atractivo el ejercicio del comercio exterior. En este sentido, el portal del COMPLEX busca favorecer esta comunicación y brindar a los usuarios una mayor certidumbre en sus operaciones.

Caso 2.- Otra propuesta en la que algunos participantes de la consulta coincidieron fue la de reducir la discrepancia en términos de la clasificación arancelaria existentes en las diferentes aduanas con el objeto de brindar certidumbre en las regulaciones arancelarias y no arancelarias aplicables. De manera particular, se propuso publicar los criterios de clasificación arancelaria para evitar diferencias.

Por su parte, la obligación que tiene el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de emitir opiniones de clasificación anticipadas, de conformidad con sus facultades legales, podría difundirse en un portal para que dichas clasificaciones fueran públicas. Esto tendría un impacto indiscutible en términos de transparencia en los criterios de clasificación que tienen las aduanas.

Estas iniciativas concuerdan con los principios del AFC, en particular con el artículo 1, el cual promueve la publicación y disponibilidad de la información, así como con el artículo 3, sobre resoluciones anticipadas. La implementación de ambos artículos busca eliminar la incertidumbre para los agentes económicos y se espera que beneficie particularmente a los nuevos entrantes y a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs). Lo anterior con la finalidad de consolidar a México como un lugar que favorece la facilitación del comercio como una de sus estrategias para competir con otros países.

Caso 3.- Otra de las sugerencias que se repitieron en la consulta fue la implementación de la figura de “certificado de origen digital” para cualquier Tratado o Acuerdo Comercial, similar al existente para el Acuerdo México-Colombia. Según los participantes de la consulta, esto conllevaría a mejoras en tiempos y en procedimientos administrativos.

Como respuesta a esta sugerencia, la Secretaría de Economía está desarrollando una herramienta que permitirá a los usuarios, de una forma automatizada, consultar si su mercancía puede calificar como originaria – en el marco de los Acuerdos o Tratados de los que México forme parte - y, en su caso, conocer los beneficios arancelarios que esto conlleva. Con esta herramienta se busca que los usuarios, sin ser especialistas en reglas de origen, puedan conocer de manera sencilla si sus productos son elegibles para aplicar los beneficios en materia de acceso preferencial, contemplados en los tratados firmados por nuestro país.

Adicionalmente, esta herramienta considera aspectos que están presentes en el artículo 1.1 del AFC sobre

¹⁰ Aunque el AFC refiere a únicamente a los términos “importación, exportación y tránsito”, para efectos del marco legal mexicano, se refiere a todas las operaciones de introducción y extracción de mercancías, bajo los distintos regímenes que se prevén en dicho marco.

publicación y disponibilidad de la información.

Caso 4.- Otro de los inhibidores evidenciado por la consulta pública fue la dificultad de acceder a la información vigente, en un sólo punto, de todas las dependencias que participan en la regulación del comercio exterior. Lo más planteado fue la mejora en la publicación de las disposiciones legales, de las resoluciones que establecen reglas en materia de comercio exterior, así como de otras leyes, decretos y disposiciones. También se expuso el problema de la claridad en la publicación referente a las clasificaciones arancelarias, sobretodo de productos que serán utilizados en protocolos de investigación clínica, a fin de evitar ambigüedades e incertidumbre jurídica derivadas de criterios encontrados entre aduanas y dependencias. Consciente de la necesidad de un mecanismo de transparencia que haga que el acceso a la información sea más sencillo para los usuarios, el Presidente de la República reformó el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (publicado en mayo de 2014), mediante el cual instruye a la Secretaría de Economía el diseño y la operación del Servicio Nacional de Información de Comercio Exterior (SNICE) cuyo objetivo es funcionar como el portal central en que el público podrá acceder a información más actualizada de todas las dependencias que participan del comercio exterior. De este modo, el SNICE también se alinea con el artículo 1 de AFC sobre publicación y disponibilidad de la información, concretamente con el artículo 1.2, referente a información disponible por medio de internet, al otorgar un sitio único de consulta para los usuarios del comercio exterior y que además dará acceso a otras herramientas.

Es importante mencionar que dentro de la consulta hubo muchos otros temas que podrían implicar el diseño de nuevos instrumentos, sin embargo, se ha iniciado con aquellos que se presentan con mayor frecuencia y los de mayor impacto para los usuarios en el día a día de sus operaciones. Con base en el marco del AFC, la Secretaría de Economía ha buscado dar seguimiento a estas problemáticas para que, en el largo plazo, estos esfuerzos se puedan reflejar en un incremento en la participación de México en las CGV, una mayor integración regional, avances en el comercio electrónico, generar desarrollo económico, entre otras grandes bondades de la facilitación del comercio.

EL CASO DE LA OVOALBÚMINA

La Unión Nacional de Avicultores (UNA) surgió en 1958 y está integrada por 25 asociaciones locales de avicultores del país. En 2015 la industria avícola mexicana logró un crecimiento de 4 por ciento con respecto a lo obtenido en 2014, y produjo 6,630,000 toneladas de alimento, del cual la producción de huevo representó un crecimiento de 2 por ciento de 2014 a 2015, siendo México el primer consumidor a nivel mundial.

Para sus actividades productivas, la UNA, hace uso de la importación de ovoalbúmina como insumo en la preparación de otros productos alimenticios. En la Consulta Nacional sobre Inhibidores, Problemática y Propuestas para un Comercio Exterior Competitivo, la UNA declaró la existencia de una doble regulación entre el Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) -órgano asesor en materia zoosanitaria- y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) -segundo órgano regulador en control y fomento sanitario- que duplica el tiempo requerido en el proceso de importación de dicha proteína desde Estados Unidos.

La UNA declaró que, para solicitar el Permiso Previo de Importación ante COFEPRIS, el tiempo estimado es de hasta una semana. Posteriormente, para el despacho de la mercancía es necesaria una cita para la inspección y la toma de muestras por parte de los dos organismos responsables y de no coincidir en los tiempos de muestreo, se realiza una segunda prueba, implicando una doble manipulación de la mercancía y más tiempo para su liberación.

Ante este tipo de problemáticas, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) responde como una medida para planificar y acelerar el proceso de comercio. En el artículo 7.1 sobre la Tramitación Previa a la Llegada, menciona que la presentación de la documentación correspondiente a la importación se debe agilizar antes del levante, y en el artículo 7.6 sobre Establecimiento y Publicación de los Plazos medios, indica que se debe alentar a los organismos a calcular y publicar el tiempo o plazo medio necesario. Este caso refleja un claro ejemplo de incompatibilidad de los procedimientos y formalidades requeridas entre dependencias. La falta de coordinación entre la autoridad, al que el Artículo 8 sobre Cooperación entre los Organismos que Intervienen en la Frontera del AFC responde, es un problema que influye en el buen desempeño de las actividades comerciales, no solo de la UNA, sino de todos los otros usuarios que realizan procedimientos similares y representa una limitante fundamental para la inserción de nuevas empresas al comercio internacional.

Para eliminar la doble regulación se trabaja actualmente con COFEPRIS y SENASICA en diseñar un mecanismo que les permita cumplir con garantizar la salud humana y la sanidad vegetal.

Conclusiones

La competitividad de un país puede ser fortalecida por la forma en que sus instituciones acompañan a sus sectores productivos, particularmente para resolver los aspectos cotidianos que les aquejan y promover aquellos que les reducen costos de operación y de entrada a los mercados. México ha mostrado un fuerte compromiso no sólo por mejorar el acceso a mercados internacionales, sino también por eliminar obstáculos internos que impidan el comercio exterior, atendiendo las necesidades de los usuarios e involucrándolos en el diseño de políticas que permitan eliminar los inhibidores que enfrentan cotidianamente.

La facilitación comercial puede brindar a nuestro país la oportunidad de retomar tareas postergadas que incidirán en su competitividad y que dependen no de las concesiones que seamos capaces de negociar con otros países, sino con nosotros mismos, entre nuestras propias instituciones.

Los logros en materia de facilitación comercial dependerán de los retos que nos impongamos como sociedad a nosotros mismos: ¿en verdad tenemos el mejor marco de comercio exterior que podemos darnos? ¿está a la altura de las necesidades de nuestro país? Las respuestas dependerán en gran medida de la madurez de los actores públicos y privados de nuestro comercio exterior.

Las dependencias de la Administración Pública Federal juegan un papel relevante al diseñar herramientas para impulsar la facilitación comercial y que ofrezcan soluciones integrales para los usuarios. Para esto, es necesario tener una visión de largo plazo y amplio espectro para evitar ofrecer soluciones casuísticas que no tengan un impacto relevante en la facilitación del comercio. La oportunidad que ofrece el AFC de la OMC para consolidar los esfuerzos que México ha hecho para ser reconocido como un gran jugador en el comercio internacional y también para que las dependencias busquen soluciones de manera coordinada, debe aprovecharse para impulsar aquellos sectores que se encuentran en un punto de inflexión para poder convertirse en grandes participantes del comercio exterior. Esto no significa descuidar las peticiones de aquellos sectores que se han consolidado a nivel internacional, sino conjuntar esfuerzos para diversificar a las industrias exportadoras y promover la inserción en las cadenas globales de valor.



Juan Díaz Mazadiego

Director General de Comercio Exterior Subsecretaría de Industria y Comercio Secretaría de Economía

Introducción

Uno de los instrumentos esenciales para garantizar la facilitación comercial es la Tarifa de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (TIGIE o Tarifa). Este instrumento establece los códigos que identifican a todas las mercancías que se comercian internacionalmente. Su función principal es la de establecer los aranceles a la importación y a la exportación que deberán pagar cada una de las mercancías que se comercian. Sin embargo, en la práctica el uso de la TIGIE va más allá que la imposición de impuestos: en México los códigos de la TIGIE son necesarios para el establecimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias (RRNA) ¹ – por ejemplo para otorgar permisos de importación/exportación, imponer cuotas compensatorias y cupos, entre otros -. Otro de los grandes usos que se les da a los códigos de la TIGIE es la información estadística: el Banco de México e INEGI construyen los principales indicadores de comercio exterior a través de la información que ofrece la Tarifa, por lo que, en términos generales, la TIGIE es una herramienta indispensable para el diseño de política pública.

A nivel internacional se ha reconocido que la manera en que los países construyen su Tarifa tiene impacto en la facilitación de comercio. Por ejemplo, para el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés), las características de las tarifas comerciales – nivel de tasas, complejidad de la tarifa y participación de importaciones con arancel exento – forman parte de una variable que se utiliza para la construcción del Índice de Facilitación Comercial que publica desde 2008. Sin embargo, aun cuando la variable diseñada por el WEF resulta relevante para medir el acceso al mercado, lo cierto es que la mayor parte del análisis se basa en medir las barreras arancelarias (las tasas impositivas)².

Lo anterior, puede limitar la evaluación, derivado de que la TIGIE no es sólo una herramienta impositiva. De esta forma, la complejidad de la misma no puede medirse únicamente en términos de las tasas impositivas que establece. En este sentido, el presente artículo busca describir algunas de las características actuales de la TIGIE que permiten calificarla no sólo como compleja y desactualizada, sino también como uno de los principales elementos que impiden la facilitación comercial. Esto es importante considerarlo en este momento - previo a la implementación del Acuerdo de Facilitación de Comercio de la Organización Mundial de Comercio -, ya que éste puede ser un momento que México pudiera aprovechar para convertir a la TIGIE en una herramienta moderna que permita una inserción más eficiente al nuevo modelo de comercio

¹ Artículo 20 de la Ley de Comercio Exterior.

² Adicionalmente, cabe señalar que la participación que tiene dicha variable en el índice es menor – representa sólo uno de los tres elementos que miden el acceso al mercado interno, mismo que representa sólo el 25% del valor del índice. Para mayor información de la construcción del Índice de Facilitación Comercial, se sugiere consultar: <http://reports.weforum.org/global-enabling-trade-report-2014/#section=appendix-b-technical-notes-and-sources>

internacional.

Con tal fin, en la primera parte de este documento se presentan algunas de las características actuales de la Tarifa, que permiten identificar fácilmente la necesidad actual de modificarla. En la segunda parte se ofrecerán algunos patrones internacionales que podrían considerarse si se decide actualizarla.

I. Características de la TIGIE.

La TIGIE se encuentra contenida en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (LIGIE). La TIGIE actual entró en vigor el 1 de julio de 2007³ y a partir de esa fecha ha sufrido constantes modificaciones, con periodicidad diversa y con distintos fines. Por ejemplo: en 2008 se modificó cuatro veces; entre los cambios de 2012 destaca la implementación de la Quinta Enmienda al Sistema Armonizado⁴ (alrededor de 163 fracciones nuevas, entre otros cambios); en 2014 se publicó una sola modificación a la TIGIE; entre otros.

Como resultado de las modificaciones de los últimos años, la TIGIE se compone actualmente de 98 capítulos, 1,231 partidas arancelarias, 5,212 subpartidas arancelarias y 12,498 fracciones arancelarias⁵.

Algunas de las características de la TIGIE actual que pudieran afectar su competitividad, son:

- Creación de códigos arancelarios por distintos motivos.
- Heterogeneidad en la estructura de las subpartidas.
- Bajo comercio de las fracciones arancelarias.
- Diversidad de niveles arancelarios.
- Establecimiento de otras regulaciones a través de los códigos de la TIGIE.

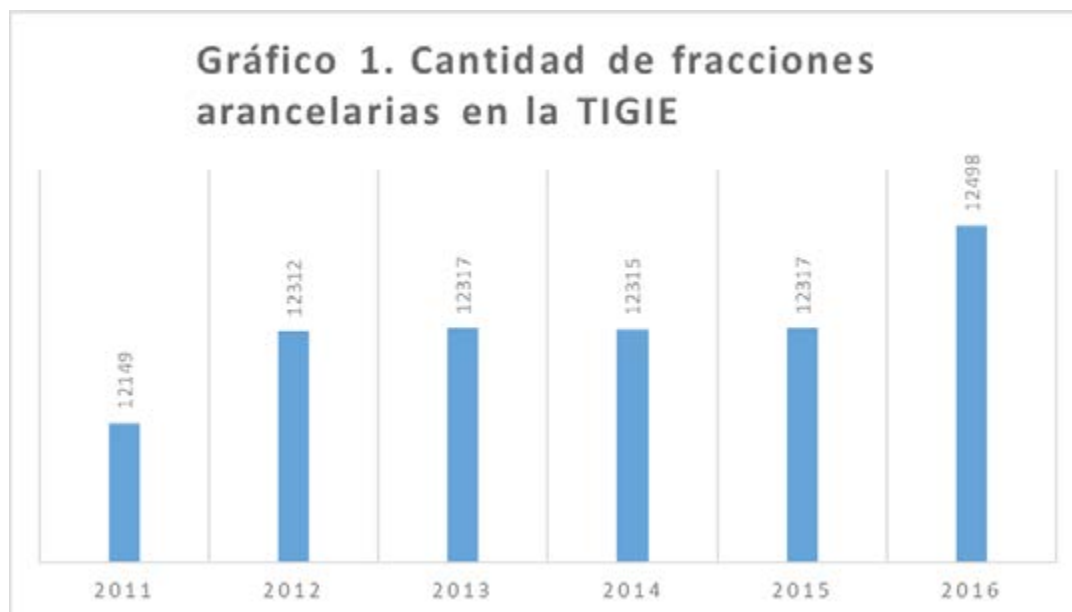
a. Distintos motivos para la creación de códigos

Dado que la Tarifa cumple distintos usos, es natural que sus cambios obedezcan a distintos motivos. Esto ha generado una gran heterogeneidad en la estructura de la TIGIE, la cual se fomenta también por la cantidad de fracciones arancelarias que se han creado. En los últimos años la tarifa pasó de 12,149 fracciones arancelarias en 2011 a 12,498 fracciones arancelarias en 2016 (gráfico 1).

³ La LIGIE 2007 abrogó a la anterior LIGIE que se mantenía vigente desde el 01 de abril de 2002

⁴ El Sistema Armonizado es una nomenclatura para la codificación, descripción y clasificación de las mercancías/productos en el comercio internacional, establecido por la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Cada cinco años la OMA revisa la nomenclatura y emite "Enmiendas" con la finalidad de mantener un Sistema Armonizado actualizado que facilite el comercio. La Sexta Enmienda al Sistema Armonizado deberá implementarse a nivel mundial – incluido México – en 2017.

⁵ Datos al 21 de noviembre de 2016. Cabe destacar que, en México, la unidad de clasificación primaria es la fracción arancelaria, la cual se compone de 8 dígitos que se forman de la siguiente manera: los dos primeros dígitos son el número de capítulo; tercer y cuarto dígito indican la partida; quinto y sexto dígitos indican la subpartida; séptimo y octavo dígito indican la fracción arancelaria.



Datos al 21 de noviembre de 2016.

Elaboración: DGCE, SE⁶.

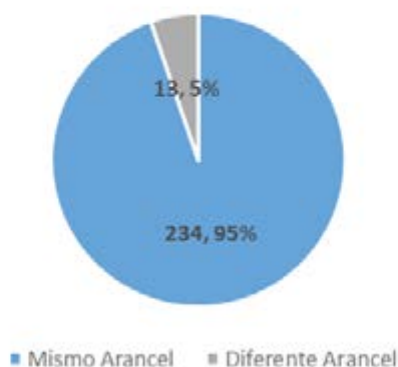
El factor central que ha incentivado un crecimiento de fracciones arancelarias en los últimos tres años ha sido la necesidad de la industria de dar seguimiento estadístico a mercancías específicas o de dar mayor precisión a otras regulaciones operadas a partir de la TIGIE (por ejemplo: precios estimados⁷). De esta forma, en el periodo 2013-2016, se han creado 247 fracciones arancelarias. De éstas, el 95% no han tenido como objetivo establecer un arancel distinto, sino que han mantenido el arancel de la fracción arancelaria de que proceden (Gráfico 2).

Las implicaciones de este fenómeno son diversas. La principal de ellas es que con el objetivo de facilitarles a los usuarios el uso de ciertos instrumentos regulatorios se hace más compleja la operación de una herramienta multiusos, como es la Tarifa. Destaca también que estas creaciones terminan afectando la descripción de las fracciones sin una consulta integral a todos los operadores del comercio exterior, lo cual resulta en que los importadores deben identificar los cambios en corto tiempo y que muchas veces difieren con los términos de la comercialización.

⁶ Se refiere a la Dirección General de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía

⁷ Se refiere al "Mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

Gráfico 2. Fracciones arancelarias creadas en el periodo 2013-2016 que no modifican arancel (Cantidad, %)



Datos al 21 de noviembre de 2016.

Elaboración: DGCE, SE.

b. Heterogeneidad en la estructura de las subpartidas

Otra característica que identifica a la Tarifa es la cantidad de fracciones arancelarias que tiene cada subpartida. Por ejemplo: existen 15 subpartidas con más de 30 fracciones arancelarias; en contraste hay 2,923 subpartidas que poseen una sola fracción arancelaria⁸. Destacan dos subpartidas con más de 70 fracciones arancelarias, pertenecientes al sector químico. Para mayor detalle, en el Gráfico 1 se muestra el número de subpartidas que contienen determinada cantidad de fracciones arancelarias.

⁸ Es claro que la diferencia en la cantidad de fracciones arancelarias debiera obedecer a la relevancia de los sectores para el país. Sin embargo, como se mostrará más adelante, esta heterogeneidad va acompañada en ocasiones de un bajo o nulo uso de las fracciones arancelarias.

Gráfico 3. Cantidad de subpartidas con determinado número de fracciones



Elaboración: DGCE, SE

La principal problemática provocada por la heterogeneidad de las subpartidas es la incorrecta clasificación de las mercancías, ya que, las diferencias entre códigos de una misma subpartida cuando éstas son demasiado numerosas, suelen ser más difíciles de delimitar. Adicionalmente, implica una operación más compleja para los usuarios y los actores relevantes del comercio exterior injustificadamente. Por ejemplo: la subpartida 2930.90 tiene 72 fracciones arancelarias y sólo incluye tres niveles arancelarios a la importación: exento, 7% y 10%. De esta manera, si existen fracciones similares con distinto arancel, se genera incentivo a una mala clasificación con la finalidad de evitar pagar un arancel más alto y para aquellas que son similares y tienen el mismo arancel sólo complica la operación en la aduana por fines estadísticos.

c. Bajo comercio de las fracciones arancelarias.

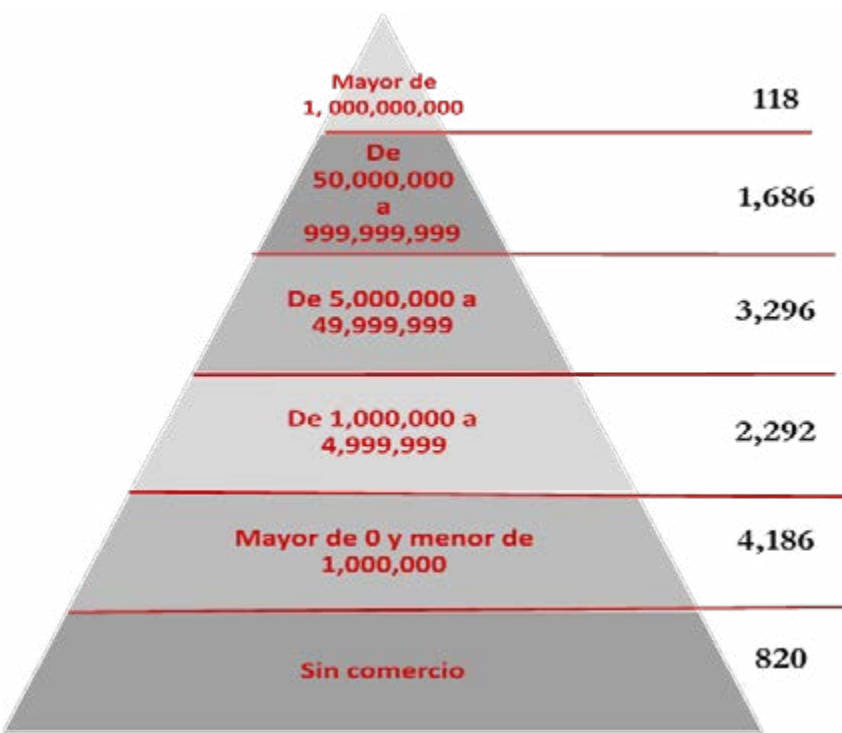
Otra de las características que distingue a la Tarifa actual es el nivel de comercio que presentan sus fracciones arancelarias. En el Gráfico 4, se puede apreciar que el volumen de comercio anual para 40.6% de las fracciones arancelarias (5,006) fue nulo o menor al millón de dólares⁹. Algunos de estos códigos pueden deber su bajo comercio a que los patrones de comercio han cambiado. Por ejemplo: Siguen existiendo fracciones para pantallas en blanco y negro, cuyo comercio ha disminuido en los últimos años.

La existencia de tales fracciones arancelarias incrementa el grado de complejidad de operación de la Tarifa y

⁹ El volumen de comercio se refiere al promedio anual del valor en dólares del comercio total (importaciones + exportaciones) en el periodo 2013-2015.

claramente no representa beneficio alguno para los participantes del comercio internacional – principalmente la autoridad-.

Gráfico 4. Número de fracciones arancelarias* por rango de comercio (USD).



Elaboración: DGCE, SE con información de SAT,

*Se consideraron las fracciones vigentes a febrero 2016.

Nota: El comercio se refiere al promedio anual del valor en dólares del comercio total (importaciones + exportaciones) en el periodo 2013-2015.

En el otro extremo, se encuentran las 118 fracciones arancelarias cuyo valor de comercio anual supera los mil millones de dólares anuales. Estos códigos poseen en conjunto un promedio anual mínimo de comercio internacional de 18 mil millones de dólares, es decir, un comercio total mayor al conjunto de los tres primeros pisos de la pirámide (7,298 fracciones).

Una tarifa más precisa en términos de las fracciones que agrupan mercancías con importantes niveles de comercialización estimula el potencial de las industrias exportadoras nacionales y facilita la introducción de mercancías que el mercado nacional requiere obtener del exterior. Por lo que los códigos arancelarios deberían presentar una distribución más uniforme, en cuanto a su uso.

d. Diversidad de niveles arancelarios.

La mayoría de las fracciones arancelarias vigentes tienen arancel exento.

Como se ha señalado, muchas de las fracciones arancelarias se han creado por motivos distintos al arancelario. Derivado de ello, son bastantes los casos de fracciones que poseen el mismo nivel arancelario entre sí, por ejemplo: 4,296 subpartidas arancelarias poseen el mismo nivel arancelario para todas las fracciones que las integran (Gráfico 5).

En el Gráfico 5, también se puede apreciar un proceso de convergencia hacia mismos niveles arancelarios al interior de las subpartidas. Ello indica que las diferencias de política comercial (tasas arancelarias) al interior de las subpartidas van disminuyendo y que la existencia de diversas fracciones en una subpartida con solo un nivel arancelario se debe prioritariamente al seguimiento estadístico o regulatorio de mercancías específicas.

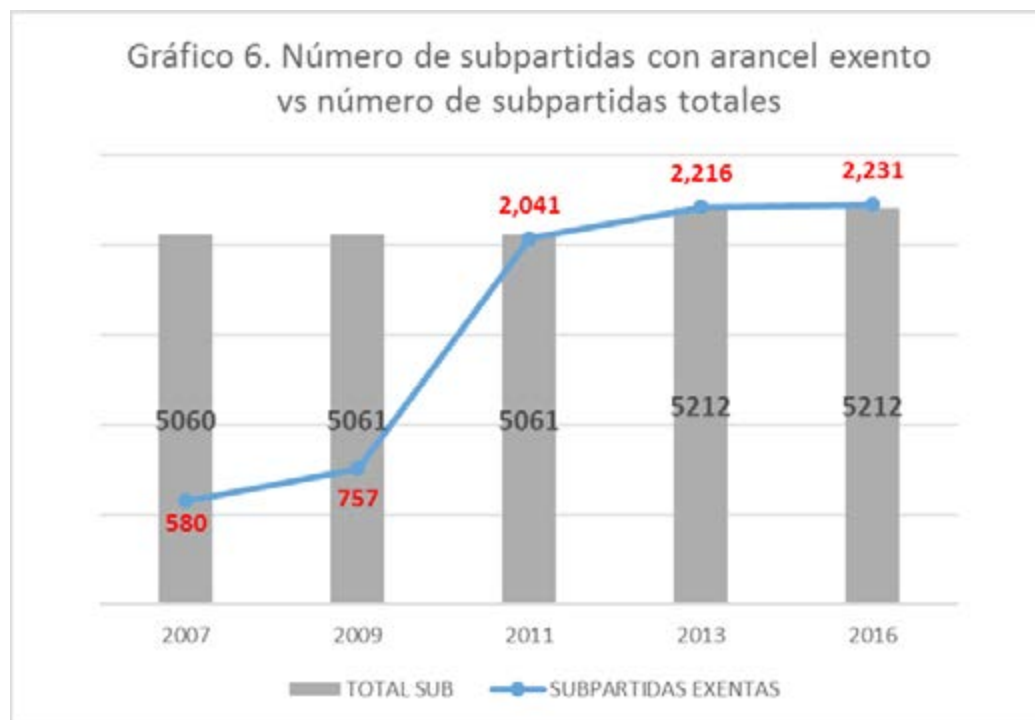


Elaboración: DGCE, SE

Cabe destacar que actualmente 58% de las fracciones vigentes (7,188) se encuentran exentas de arancel, y aunque este dato se debe principalmente a los procesos de desgravación que ha sufrido la TIGIE desde su nacimiento, la realidad es que la mayoría de las fracciones vigentes no obedecen al objetivo primordial de la Tarifa que es el establecimiento de impuestos al comercio exterior.

El proceso de desgravación se puede apreciar en el Gráfico 6, mismo que muestra que el número de

subpartidas constituidas únicamente de fracciones con nivel arancelario exento, incrementó en 170% al pasar de 757 subpartidas en 2009 a 2,041 en 2011.



Elaboración: DGCE, SE

Tipos de arancel

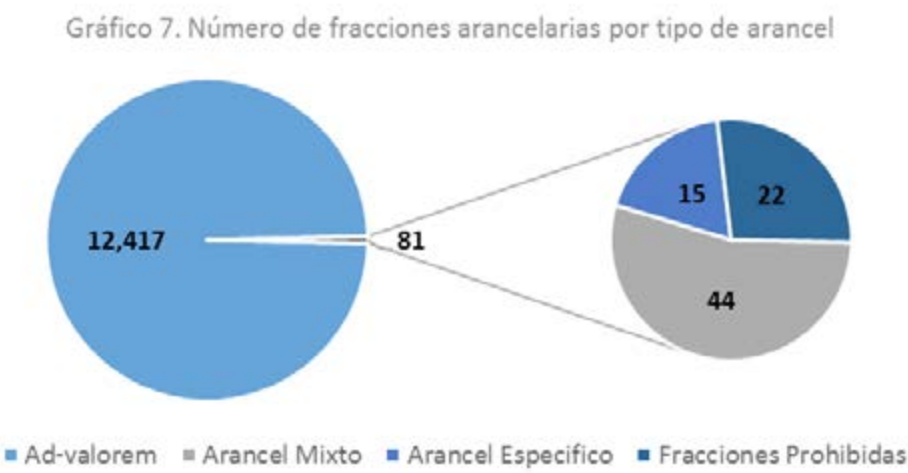
De conformidad con la Ley Aduanera, en la Tarifa se identifican tres tipos de aranceles:

1. Los aranceles Ad Valorem
2. Los aranceles específicos.
3. Los aranceles mixtos.

El primero se refiere a un porcentaje que ha de cobrarse sobre la base gravable estipulada en la ley; el segundo a un monto específico, generalmente basado sobre el volumen de la mercancía en cuestión, tomando en cuenta la unidad de medida asignada en la TIGIE. Finalmente, el tercero se refiere a una combinación de los aranceles ad valorem y los aranceles específicos.

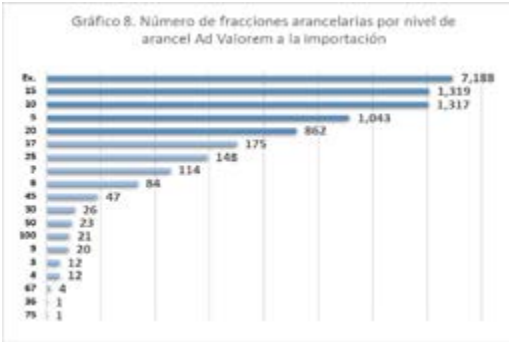
La tarifa arancelaria en vigor posee 12,417 fracciones arancelarias con aranceles ad-valorem, 44 fracciones con arancel mixto, 15 fracciones con arancel específico y 22 fracciones cuyo comercio se encuentra prohibido

(Gráfico 7).



Elaboración: DGCE, SE

Los niveles arancelarios en la tarifa tienen un rango, para el caso de aranceles ad valorem, que comienza en aranceles exentos y termina hasta un arancel máximo de 100% a la importación. A la exportación el valor mínimo es el arancel exento y el nivel máximo es de 25%.



Como se observa en el Gráfico 8, el número de niveles arancelarios Ad Valorem a la importación en la actual tarifa mexicana es 21. Como se mencionó anteriormente el 58% de las fracciones tienen un arancel exento; 11% tienen el 15% de arancel; otro 11% tienen un arancel de 10%; 8% de fracciones tienen 5% de arancel y 7% tienen 20% de arancel. Estos cinco niveles arancelarios representan el 95% de las fracciones arancelarias en la tarifa. Cabe señalar que el arancel ponderado promedio Ad Valorem a la importación de la TIGIE es de 5.6%¹⁰.

10 Fuente: <http://www.snice.gob.mx/portalSiicex/actualiza/indicadores.htm>

e. Textos complejos en la descripción de las mercancías

Algunos de los textos de la Tarifa obedecen a objetivos de otras regulaciones. Esta característica podría derivarse de la evolución misma de la Tarifa, ya que el uso extendido de RRNAs se dio en la década de los 90. Esto provocó que, en los inicios de la Tarifa, algunas descripciones prohibieran el comercio de determinadas mercancías, cuando actualmente los instrumentos más adecuados para establecer una prohibición deberían ser las RRNAs.

0301.99.01	Depredadores, en sus estados de alevines, juveniles y adultos.
2910.90.01	1,2,3,4,10,10-Hexacloro-6,7-epoxi-1,4,4 ^a ,5,6,7,8,8 ^a -octahidro-endo,endo-1,4:5,8- dimetanonaftaleno (Endrin).
3003.40.01	Preparaciones a base de Cannabis indica.
1208.90.03	De amapola (adormidera).
4908.90.05	Impresas a colores o en blanco y negro, presentadas para su venta en sobres o paquetes, aun cuando incluyan goma de mascar, dulces o cualquier otro tipo de artículos, conteniendo dibujos, figuras o ilustraciones que representen a la niñez de manera denigrante o ridícula, en actitudes de incitación a la violencia, a la autodestrucción o en cualquier otra forma de comportamiento antisocial, conocidas como “Garbage Pail Kids”, por ejemplo, impresas por cualquier empresa o denominación comercial.

Adicionalmente, se identifican también fracciones arancelarias que han establecido en su descripción el cumplimiento con ciertos certificados de calidad. Si bien, la distinción de calidades pudiera ser de utilidad para distinguir los tipos de mercancías que se comercian, utilizar los textos de descripción de las fracciones para distinguirlas puede crear una complejidad innecesaria.

2204.21.03	Vinos de uva, llamados finos, los tipos clarete con graduación alcohólica hasta de 14% Alc. Vol. a la temperatura de 20°C (equivalente a 14 grados centesimales Gay-Lussac a la temperatura de 15°C), grado alcohólico mínimo de 11.5 grados a 12 grados, respectivamente, para vinos tinto y blanco, acidez volátil máxima de 1.30 grados por litro. Para vinos tipo “Rhin” la graduación alcohólica podrá ser de mínimo 11 grados. Certificado de calidad emitido por organismo estatal del país exportador. Botellas de capacidad no superior a 0.750 litros rotuladas con indicación del año de la cosecha y de la marca registrada de la viña o bodega de origen.
------------	---

Otros elementos incluidos en el texto descriptivo de las fracciones arancelarias que resultan en mercancías sumamente específicas son aquellas que distinguen procesos de fabricación o que han sido elaboradas por un proceso particular que finalmente es homólogo a un proceso de fabricación que normalmente es verificado por un algún organismo. De esta manera, indirectamente se obliga a que las mercancías posean

características que serían exigibles por una RRNA's.

2208.20.02	Brandy o "Wainbrand" cuya graduación alcohólica sea igual o superior a 37.5 grados centesimales Gay-Lussac, con una cantidad total de sustancias volátiles que no sean los alcoholes etílico y metílico superior a 200 g/hl de alcohol a 100% vol., y envejecido, al menos, durante un año en recipientes de roble o durante seis meses como mínimo en toneles de roble de una capacidad inferior a 1,000 l.
8482.99.02	Pistas o tazas con números de serie: 382S, HM803110, HM88510, JL26710, JL69310, LM104911 o LM501310 , incluyendo aquellas que contengan números y/o letras posteriores a esos números de serie o sus equivalentes, según las Normas Internacionales ANSI-ABMA Standard 19.1, ANSI-ABMA Standard 19.2 o ISO 355.
8482.20.03	Ensamblajes de conos y rodillos cónicos con números de serie: 387A, HM803146, HM803149, HM88542, JL26749, JL69349 o L45449; rodamientos con los siguientes códigos (SET): JL69349/310 (SET 11), LM501349/310 (SET 45), JL26749F/710 (SET 46), LM29748/710 (SET 56), 387A/382S (SET 75), HM88542/510 (SET 81) o HM803149/110 (SET 83); ensamblajes y rodamientos equivalentes a los comprendidos en esta fracción, según las Normas Internacionales ANSI-ABMA Standard 19.1, ANSI-ABMA Standard 19.2 o ISO 355 , incluyendo los que contengan números y/o letras posteriores a los números de serie y códigos indicados.

Sin embargo, se ha observado que utilizar la Tarifa para imponer restricciones similares a las impuestas en distintos instrumentos regulatorios posee desventajas importantes. Entre ellas, destaca la posibilidad de que existan diversas interpretaciones por parte de los operadores de comercio exterior y las consecuencias que esto conlleva.

II. Referencias Internacionales para actualizar la TIGIE

Como se ha mostrado en la sección anterior, la Tarifa vigente creció sin orden y atendiendo a diversas causas, muchas de ellas sin relación con su objetivo primordial de establecer aranceles. De manera particular, el crecimiento de los últimos años ha obedecido a motivos estadísticos o regulatorios. De esta manera, es indispensable reconocer la necesidad que existe de evaluar la Tarifa vigente a la luz de la importancia que ésta tiene para la facilitación comercial.

Además de las características de la TIGIE, existen otros elementos por lo que es necesario evaluar los códigos de la Tarifa de manera continua. De manera particular, el comercio internacional se caracteriza por una constante evolución, los patrones de comercio exterior continuamente están en cambio y junto con ellos las mercancías objeto de comercio internacional.

Los vertiginosos avances de la tecnología continuamente alteran las características de las mercancías que

son objeto de comercio internacional. Asimismo, las necesidades de identificación de las mercancías por cuestiones de seguridad global, seguimiento a sectores estratégicos como el alimentario, entre otros, son algunos más de los factores que determinan la dinámica de mercancías de comercio.

Este continuo cambio en la dinámica comercial internacional de mercancías deriva en la necesidad constante de valorar la existencia de ciertas fracciones arancelarias. Particularmente aquellas que agrupan a mercancías que han caído en desuso o cuyo comercio ha dejado de ser relevante para la estadística y política comercial.

Cabe señalar que en México no se ha realizado una evaluación de los códigos de la TIGIE desde su nacimiento, por lo que en la presente sección se evalúan algunos referentes internacionales que pudieran contener elementos valiosos para el momento en que se decida actualizar la Tarifa.

a) Sistema Armonizado

El Sistema Armonizado es, sin duda, un referente que debería considerarse para tener una TIGIE actualizada. Para la OMA es una prioridad mantener un SA vigente que permita reflejar los cambios en los patrones de comercio. Con este fin, alrededor de cada cinco años, el Comité del Sistema Armonizado de la OMA emite Enmiendas al SA. Entre los criterios que considera para construir las Enmiendas se encuentran los siguientes:

1. Patrones de comercio.- Con la finalidad de mantener unos códigos actualizados, la OMA revisa la vigencia de los mismos de conformidad con los siguientes criterios generales: (i) eliminar partidas/subpartidas cuando el comercio es escaso o nulo, (ii) crear partidas/subpartidas para identificar por separado mercancías cuyo flujo haya aumentado, y (iii) creación de partidas/subpartidas para mercancías novedosas.
2. Avances tecnológicos.- La OMA evalúa la necesidad de crear partidas/subpartidas para mercancías novedosas, para lo cual también considera los niveles de comercio existentes. Por ejemplo: en la Sexta Enmienda, que deberá entrar en vigor en 2017 se crean subpartidas para autos híbridos, eléctricos e híbridos que se puedan cargar mediante conexión a una fuente externa de alimentación eléctrica.
3. Identificación por Convenios Internacionales.- Para la OMA es relevante que el SA coadyuve en los esfuerzos internacionales que se dan en el marco de Convenios con distintos objetivos, como son: preservar la seguridad (OPAQ¹¹), proteger especies en peligro de extinción (CITES¹²), fomentar la

11 Organización para la Prohibición de las Armas Químicas
12 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

ecología (Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono), entre otros. En este sentido, se han creado algunas partidas/subpartidas que permitirán contar con estadísticas y una mejor trazabilidad de determinados productos.

4. Revisión de la nomenclatura. - Esta revisión incluye tanto aspectos técnicos, como son la reubicación de mercancías mal agrupadas o cambios en los criterios de agrupación, como aspectos formales que se traducen en correcciones de textos (errores de ortografía, diferencias entre versiones (inglés vs francés), entre otros).

Por lo anterior, en el caso de que México decida actualizar su Tarifa, podría adaptar algunos de estos criterios que han sido probados a nivel internacional a las necesidades nacionales. De esta forma, se podrían revisar las fracciones que se identificaron con bajo comercio (Apartado I, inciso c), analizar técnica y formalmente los textos de las fracciones que se crearon con fines distintos a los establecidos en la LIGIE (Apartado I, inciso e), entre otros.

b) Tarifa de E.U.A.

Otra referencia relevante para evaluar la TIGIE podría ser la Tarifa de E.U.A. En primer lugar, por el nivel de integración que tiene México con ese país, pero también debido a que E.U.A. ha logrado distinguir dos objetivos primordiales de su Tarifa: la política comercial de la necesidad de información estadística.

En E.U.A los códigos de su Tarifa constan de diez dígitos. Los primeros ocho – seis vienen del Sistema Armonizado y el último par lo determinan a nivel nacional - se utilizan para establecer impuestos a la importación y exportación, o para distinguir productos de interés nacional. Estos códigos pueden ser modificados exclusivamente por el Congreso¹³.

Por otro lado, el quinto par de dígitos se creó con el objetivo de proveer información estadística¹⁴. Este último par, se determina a nivel administrativo por un Comité conformado por Dependencias Federales¹⁵.

Esta distinción ha permitido que la necesidad de contar con información estadística no contamine los objetivos de política comercial ni complique la operación aduanera. Cabe señalar que el Comité encargado del Código Estadístico tiene criterios establecidos para evaluar las peticiones que recibe para crear nuevos códigos. Estos criterios se describen brevemente a continuación:

13 En algunos casos, como firma de Tratados internacionales, se puede delegar al Ejecutivo la modificación.

14 Section 484(f) of the Tariff Act of 1930.

15 El Comité lo integran: *International Trade Commission, Census y Customs*.

- (i) Nomenclatura. - La descripción debe reflejar con precisión el producto que se desea distinguir.
- (ii) Administración. - Las aduanas deben ser capaces de administrar el nuevo código.
- (iii) Revelación de información. - La información de un nuevo código estadístico debe poderse publicar, de conformidad con reglas del Departamento de Estadísticas (Census) para proteger información confidencial de negocio. Este criterio se traduce en tres reglas básicas:
 - a. Que existan al menos tres importadores/exportadores.
 - b. Que el comercio sea publicable mensualmente.
 - c. Que se registre un nivel mínimo de comercio por \$1 millón de dólares anuales para cada código solicitado.

Como se mencionó en el Apartado I, inciso a, en los últimos tres años, el 95% de las fracciones creadas obedecieron a fines estadísticos, por lo que se podría evaluar la posibilidad de adaptar algunos de los criterios que sigue E.U.A para tener una Tarifa más precisa y relevante para el establecimiento de aranceles. Esto podría facilitar el comercio con nuestro principal socio comercial y detonar los beneficios que esto conlleva.

Conclusión

La TIGIE es una herramienta clave para el desarrollo del comercio. De su claridad y precisión depende la facilitación comercial. Una buena TIGIE evitaría usar criterios subjetivos para clasificar y daría certidumbre a las empresas que buscan importar/exportar productos.

Se puede concluir que la Tarifa actual es compleja, parcialmente obsoleta y no fomenta la facilitación comercial. Esto se debe a que la evolución que ha tenido desde su nacimiento ha obedecido a distintos objetivos. Además de que nunca se ha analizado el uso de los códigos o su vigencia.

Por lo anterior, se hace necesario evaluar la necesidad de actualizar la TIGIE. Esto implicaría valorar si la construcción de códigos a ocho dígitos sigue siendo suficiente para atender distintos objetivos (política comercial vs estadísticas) o si es necesario crear otro instrumento que permita distinguir tanto los objetivos como el procedimiento para la modificación de códigos.

Dado que cualquier cambio en la Tarifa tiene un impacto en todas las operaciones de comercio exterior. Las modificaciones a la Tarifa que no modifican aranceles, deberían seguir criterios más uniformes que permitan a los importadores conocer los posibles cambios con anticipación y, de esta manera, otorgar certidumbre a

los participantes del mercado.

Finalmente, es claro que en la medida en que todos los actores del comercio internacional participen de la construcción de una nueva TIGIE, ésta se convertirá en una herramienta más precisa y útil que facilite el comercio de manera eficiente.

**Eduardo Díaz Gavito**

Socio del área de comercio exterior de la Firma Chevez, Ruíz, Zamarripa y Cía, S.C

**Fernando Rodríguez Chávez**

Abogado Senior del área de comercio exterior de la Firma Chevez, Ruíz, Zamarripa y Cía, S.C.

SUMARIO. 1. INTRODUCCIÓN. 2. COMERCIO INTERNACIONAL Y SU FACILITACIÓN. 3. EL ACUERDO SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO. 4. EL MECANISMO DE PRECIOS ESTIMADOS. 5. SUSPENSIÓN DEL PADRÓN DE IMPORTADORES 6. CONCLUSIONES.

1. Introducción

Con motivo de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Bali, Indonesia en 2013, se concluyó el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC)¹; primer acuerdo comercial multilateral concertado desde que se estableció dicha organización hace más de veinte años.

En términos generales, el AFC establece una serie de directrices que permitirán agilizar el movimiento y despacho de las mercancías a través de las fronteras, basadas en las mejores prácticas en todo el mundo. Este acuerdo resulta innovador, aunque la implementación de sus principios dependerá de la capacidad de cada una de las naciones, en particular, los países en desarrollo.

México, como miembro de la OMC, presentó su ratificación del AFC el 26 de julio de 2016, con la Categoría A, en la que indicó que implementaría todos los compromisos del acuerdo al momento de entrar en vigor.

No obstante, lo anterior, existen diversas medidas implementadas por el gobierno mexicano que no facilitan el comercio de mercancías, pues suponen un incremento en los costos operativos, como el caso del mecanismo de precios estimados aplicado a la importación de ciertas mercancías, entre ellas el calzado y las prendas de vestir, así como la suspensión en el padrón de importadores que restringe la circulación de mercancías.

El presente documento tiene como objetivo contribuir en el entendimiento de las obligaciones del Estado Mexicano como Miembro de la OMC que ha ratificado el AFC y la incompatibilidad del mecanismo de precios

¹ Conferencia Ministerial Noveno Periodo de Sesiones, Bali, 3-6 de diciembre de 2013, “*Declaración Ministerial y Decisiones*”, pp.12-34. [En línea: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc9_s/bali_texts_combined_s.pdf fecha de consulta 18 de diciembre de 2016]

estimados y la suspensión del padrón de importadores al traducirse en medidas que aumentan los costos en la importación y limitan el intercambio de mercancías.

En la primera parte se presenta un panorama general del comercio internacional y la necesidad de implementación de medidas que contribuyan a la facilitación del intercambio de bienes. Para dicho análisis se recurre al Informe sobre el comercio mundial 2015 emitido por la OMC².

Posteriormente, se analizan las características más importantes del AFC y las relativas al mecanismo de precios estimados para la importación de diversas mercancías del sector de prendas de vestir y calzado, así como las relacionadas a la suspensión en el padrón de importadores.

Finalmente, se realizan algunas conclusiones relacionadas con el mecanismo de precios estimados y la suspensión del padrón de importadores a la luz de las obligaciones adquiridas por México al haber ratificado el AFC.

2. Comercio Internacional y su facilitación

En la actualidad, se acentúa la vocación de los Estados a relacionarse económicamente con el exterior, superando situaciones de proteccionismo comercial. El comercio internacional ha permitido la especialización y el aprovechamiento de ventajas comparativas, aumentando la productividad con la subsiguiente mejora de las posibilidades de consumo. La especialización se consigue a través del comercio internacional al permitir el desarrollo de las posibilidades de producción y de consumo que, sin su existencia, quedarían relegadas a lo producido al interior de las fronteras³.

Esto es, sin la presencia del comercio internacional se limitaría el consumo de los Estados, además que supondría una significativa reducción de los mercados y un posible freno del desarrollo tecnológico.

Cualquier economía está relacionada con el resto del mundo por medio de dos manifestaciones relevantes: el comercio de bienes y servicios y las finanzas. El comercio internacional comprende al mundo entero otorgando beneficios diferenciados⁴.

En ese tenor, según lo ha afirmado el actual director general de la OMC, Ricardo Azevêdo, la simplificación, la agilización y la coordinación de los procesos comerciales contribuyen a la expansión del comercio mundial y ayudan a los países en desarrollo y países menos adelantados a disminuir el impacto de la liberalización de mercados⁵.

2 OMC, "Informe sobre el Comercio Mundial 2015", OMC, Ginebra, 2015. [en línea https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report15_s.pdf fecha de consulta 19 de diciembre de 2016]

3 José Fernández, "El Derecho del Comercio Internacional en el Contorno de la Globalización", Escrivá. Revista del Colegio de Notarios del Estado de México, No. 5, México, 2000, p. 164.

4 *ibidem*

5 "Informe sobre el Comercio Mundial 2015", Op. Cit., p. 3.

En la actual economía mundial interconectada, los esfuerzos por simplificar, agilizar y coordinar los procedimientos comerciales propician la expansión del comercio mundial y ayudan a los países a integrarse en un sistema de producción cada vez más globalizado, en lugar de quedarse al margen de ese comercio.

La facilitación del comercio es esencial para reducir los costos del comercio, que siguen siendo elevados a pesar de la disminución en el costo del transporte, las mejoras en la tecnología de la información, las comunicaciones y la reducción de los obstáculos al comercio en numerosos países.

El objetivo de la facilitación del comercio es reducir los gastos en las operaciones de comercio exterior, entre los que se incluyen todos los costos que supone hacer llegar un bien desde el productor hasta el consumidor final, ello sin considerar el costo de producción del propio bien.

La facilitación comercial reduce el impacto de los procedimientos comerciales ineficientes por virtud de los cuales un importador paga un precio mayor y el exportador recibe un precio menor por la mercancía objeto del comercio. La facilitación del comercio aumenta la prosperidad de los países, tanto exportadores como importadores, al mejorar sus relaciones de intercambio, dando lugar a un resultado ventajoso para todos.

Otros de los beneficios de la facilitación del comercio son la capacidad para atraer más inversión extranjera directa, la recaudación más eficaz de ingresos públicos y la reducción de la corrupción.

La facilitación del comercio contribuye de una manera importante a aumentar los ingresos públicos mediante el incremento de las corrientes comerciales y, en consecuencia, de la base tributaria, la mejora de la eficiencia de la recaudación de impuestos respecto de cualquier nivel de importaciones y la detección más eficaz del fraude y la corrupción en materia aduanera.

3. El Acuerdo de Facilitación de Comercio

- Antecedentes

La labor de la OMC en el ámbito de la facilitación del comercio empezó en la Conferencia Ministerial de Singapur⁶, celebrada en diciembre de 1996. En ella, los Miembros acordaron emprender trabajos en un marco conceptual específico, separado de los otros tratados de la organización.

El primer mandato era limitado y encomendaba al Consejo del Comercio de Mercancías la realización de trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio con el objeto de evaluar si era procedente establecer normas de la OMC en esta materia⁷.

⁶ Conferencia Ministerial, Singapur, 9-13 de diciembre de 1996, “Declaración Ministerial Singapur”, p. 9 [en línea https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min96_s/singapore_declaration96_s.pdf fecha de consulta 18 de diciembre de 2016]

⁷ Informe sobre el Comercio Mundial 2015, Op. Cit., pp. 36-152.

En esta etapa, los Miembros de la OMC tenían opiniones diferentes sobre la conveniencia de establecer un acuerdo relativo a la facilitación del comercio. Algunos deseaban emprender negociaciones de modo inmediato, mientras que otros no estaban seguros de que la OMC debiera participar en tal ejercicio.

Fue hasta la Conferencia Ministerial de Doha de 2001 que se acordó iniciar la vía de la negociación en este rubro, siendo hasta mediados de 2004, después de la Conferencia Ministerial de Cancún, que se logró iniciar las negociaciones.

Después de un largo proceso de negociación, la conclusión de las negociaciones tuvo lugar en la Conferencia Ministerial de Bali en 2013. Sin embargo, esto no supuso el final del proyecto de facilitación del comercio en su conjunto. Los Miembros decidieron que el AFC debía entrar en vigor de conformidad con el párrafo 3 del artículo X del Acuerdo de Marrakech, que requiere la aceptación de dos tercios de los Miembros de la OMC para que las disposiciones surtan efecto⁸.

- *Acuerdo sobre Facilitación del Comercio*

En términos generales, el AFC consta de tres secciones cuyas disposiciones pretenden agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías. Además, el AFC establece medidas para lograr una cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros. También contiene disposiciones sobre asistencia técnica y creación de capacidad en este rubro.

La sección I contiene disposiciones relacionadas con el compromiso de los países Miembros a fin de que los derechos y cargas aplicables al despacho de las mercancías se limiten al costo aproximado de los servicios. Además, en esta sección se establece que los países Miembros adoptarán procedimientos que permitan el levante de las mercancías antes de la determinación definitiva de impuestos, tasas y cargas.

Aunado a lo anterior, esta sección prevé la adopción de medidas relativas a auditorías posteriores al despacho aduanero a fin de reducir los tiempos de operación, pues sin limitar el ejercicio de cada país Miembro de revisar las operaciones de comercio exterior, se privilegia la rapidez y reducción de costos en el despacho de las mercancías.

La sección II del AFC cuenta con disposiciones sobre trato especial y diferenciado, que permiten a los países en desarrollo y menos adelantados determinar cuándo aplicarán disposiciones específicas del AFC e identificar las disposiciones que sólo podrán aplicar después de recibir asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidades.

En esta sección se establecen las tres categorías en las que un Miembro de la OMC debe clasificar cada disposición a efecto de fijar el plazo en que se debe aplicar la disposición correspondiente. Cada uno de los

⁸ A la fecha de elaboración del presente documento, son 103 países Miembros, incluido México, los que han ratificado el AFC requiriéndose la ratificación de 7 países más para que el AFC entre en vigor.

Miembros debe notificar a los demás miembros sobre esa clasificación, como se menciona a continuación:

- **Categoría A:** disposiciones que el Miembro aplicará en el momento de la entrada en vigor del AFC.
- **Categoría B:** disposiciones que el Miembro aplicará tras un período de transición después de la entrada en vigor del AFC.
- **Categoría C:** disposiciones que el Miembro aplicará en una fecha posterior a un período de transición, después de la entrada en vigor del AFC y que requieren la prestación de asistencia y apoyo para la creación de capacidades.

Finalmente, la sección III contiene disposiciones que establecen un comité permanente de facilitación del comercio en la OMC y exige que los Miembros tengan un comité nacional para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del AFC.

Según lo estima la OMC, el AFC beneficiará a todos los países Miembro porque los costos de aplicación del Acuerdo serían inferiores a los beneficios que se esperan del mejoramiento de la circulación de las mercancías a través de las fronteras. Está previsto que el AFC reduzca los costos totales del comercio en más de 14% para los países de ingresos bajos, en más del 15% para los países de ingresos medianos y en más del 13% para los países de ingresos medianos y altos⁹.

4. El Mecanismo de Precios Estimados

No obstante que en el ámbito internacional México ha ratificado el AFC, el cual resultará obligatorio para las autoridades de nuestro país en el ámbito de su competencia de conformidad con lo previsto en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, existen diversas medidas implementadas por el gobierno mexicano que parecen no estar armonizadas con el citado Acuerdo. Específicamente, el Mecanismo de Precios Estimados aplicable a las importaciones de ciertas mercancías como lo son prendas de vestir y calzado.

El 5 de septiembre de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Resolución que modifica a la diversa que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público” y su Anexo 3, la cual establece una serie de obligaciones adicionales para aquellos importadores que pretendan introducir mercancías a territorio nacional cuyo valor sea inferior al precio estimado que corresponda.

En la citada resolución y su anexo, se señala la obligación de garantizar cada una de las operaciones de importación que realice el importador y en las que exista una diferencia entre el valor en aduana declarado y el precio estimado, debiendo anexar al pedimento respectivo la constancia de depósito o garantía expedida por institución de crédito o casa de bolsa autorizada para operar cuentas de garantía y cubriendo una canti-

⁹ “Facilitar la circulación de las mercancías a través de las fronteras” Acuerdo sobre Facilitación del Comercio [en línea https://www.wto.org/spanish/thewto_s/20y_s/wto_tradefacilitation_s.pdf Fecha de consulta 18 de diciembre de 2016]

dad que deberá ser igual a las contribuciones y en su caso de las cuotas compensatorias que se causarían por la citada diferencia.

Así, la obligación para un importador de abrir una cuenta aduanera, a fin de establecer un monto determinado como garantía derivado de operaciones de importación cuyo valor en aduana es inferior a los precios estimados, involucra costos que incrementan los tiempos y los gastos de la operación.

En lo particular, para que un importador cumpla con el mecanismo de precios estimados estará obligado a incurrir en diversos gastos derivados de la apertura de dicha cuenta en la institución bancaria que corresponda, así como aquellos relacionados con la emisión de la constancia de depósito y gastos de administración.

Cabe señalar que el citado mecanismo no tiene como objetivo agilizar el despacho aduanero o reducir tiempos de operación, por el contrario, si el importador no garantiza el importe de las contribuciones que se llegaran a omitir con motivo de la diferencia entre el valor de la mercancía y el precio estimado, no será posible llevar a cabo el despacho de las mercancías.

En este sentido, si un importador adquiere mercancías a precios bajos y cuenta con la documentación para acreditarlo no puede llevar a cabo un despacho aduanero ágil y sencillo pues las autoridades mexicanas presumen que se trata de una práctica de subvaluación, ello sin que éstas ejerzan sus facultades de comprobación.

Así, lejos de disminuir los costos en los que se incurre para hacer llegar un bien desde el productor hasta el consumidor final, como lo establece el AFC, este mecanismo se traduce en una carga regulatoria y económica adicional que debe cumplirse a fin de introducir una mercancía a territorio nacional.

Este tipo de medidas ya han sido criticadas por instituciones gubernamentales nacionales como la Comisión Federal de Competencia Económica quien ya se ha pronunciado en el sentido de que el mecanismo de precios estimados aumenta los costos regulatorios¹⁰.

Asimismo, instituciones internacionales, como la propia OMC, han señalado que medidas gubernamentales como el mecanismo de precios estimados aumenta los costos en la importación de mercancías. Al respecto, el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC ha resuelto que los sistemas de precios mínimos de esta naturaleza constituyen restricciones al comercio internacional que generan incrementos en el costo de las operaciones comerciales¹¹.

Así, el mecanismo de precios estimados contraviene lo dispuesto en el AFC pues aumenta los costos en los que un importador incurre para introducir mercancías a territorio nacional. Inclusive, dicho mecanismo pudiera ser también violatorio de las obligaciones de México ante los acuerdos actualmente abarcados por

¹⁰ “Opinión con el Fin de Promover la Aplicación de los Principios de Libre Competencia y libre Concurrencia en el Diseño y Aplicación de Políticas y Regulaciones del Comercio Exterior de Mercancías”, oficio número PRES-10-096-2008-082, Comisión Federal de Competencia, mayo 2008, México, pp. 34-35. [en línea <http://www.cofece.mx/0docs/comentarios/opinioncomercioexterior.pdf> fecha de consulta 19 de diciembre de 2016]

¹¹ Informe del Grupo Especial del GATT, “CCE – Programa de Precios Mínimos, Licencias y Depósitos de Garantía para la Importación de Determinadas Frutas, Legumbres y Hortalizas Elaboradas”.

la OMC.

5. Suspensión del Padrón de Importadores

En términos del artículo 59, fracción IV de la Ley Aduanera quienes importen mercancías a territorio nacional deben estar inscritos en el Padrón de Importadores, y en su caso, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos. De manera general este registro se obtiene siempre que los interesados estén inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

De conformidad con el artículo 84 del Reglamento de la Ley Aduanera, los particulares podrán ser suspendidos en el Padrón de Importadores y en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, cuando presenten irregularidades o inconsistencias en el Registro Federal de Contribuyentes o bien, cuando por resolución firme de las autoridades fiscales, se determine que el contribuyente cometió ciertas infracciones previstas en la propia Ley Aduanera.

Sin embargo, el citado artículo del Reglamento de la Ley Aduanera establece que también procederá la suspensión en los referidos padrones cuando se cumplan los supuestos “que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables”. Esta ambigua disposición ha sido utilizada por las autoridades fiscales para establecer una larga lista de causales de suspensión que ha sido cuestionada como excesiva en el foro jurídico mexicano.

En efecto, la regla 1.3.3. de las Reglas Generales de Comercio Exterior, establece 39 supuestos por virtud de los cuales un importador puede ser suspendido de dicho padrón. Cabe resaltar que el catálogo de causales de suspensión comprende desde la falta de presentación de avisos fiscales, la presunción de prácticas de subvaluación hasta causales tan genéricas como la falta de cumplimiento de “alguna otra obligación fiscal”.

Este catálogo de infracciones ha sido constantemente modificado y adicionado por las autoridades fiscales a lo largo del tiempo, sin que la legislación exija notificación o consulta previa con los particulares. Adicionalmente, las nuevas causales de suspensión normalmente entran en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, por lo que los importadores no tienen posibilidad de prepararse o prevenir alguna acción u omisión.

Es importante destacar que la regla en comento no establece un procedimiento que las autoridades deban seguir previo a la suspensión de un contribuyente en el Padrón de Importadores y en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, además de que no se da aviso previo de la suspensión al particular.

Consecuentemente, en la práctica es común que los importadores se percaten de la suspensión en los citados padrones cuando “el sistema no les permite” llevar a cabo el despacho aduanero de sus mercancías. Así, comienza una desesperada búsqueda de información para tratar de saber los motivos por los que no es posible llevar a cabo el despacho aduanero, mientras que las mercancías continúan almacenadas, con los

costos económicos y el retraso de entregas que ello conlleva.

Una vez que se conoce la razón de la suspensión, la cual por ley se notifica al particular dentro de los cinco días siguientes a que se dé cualquiera de las causales previstas en la citada regla, el importador puede solicitar su reincorporación al padrón presentando la documentación que acredite que se ha subsanado la irregularidad, tras lo cual las autoridades aduaneras contarán con 30 días naturales para analizar la procedencia de la solicitud.

Desde luego, cabe la posibilidad que el importador se allane a la irregularidad detectada para ser reincorporado al Padrón de Importadores o al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, con independencia de las multas que se causen con motivo de la aceptación de la irregularidad.

De esta manera, la suspensión en el padrón de importadores se convierte en una barrera infranqueable para los particulares que desean desarrollar un objeto social lícito, la cual es claramente contraria a los principios del AFC pues incrementa los tiempos y costos para introducir una mercancía a territorio nacional.

La suspensión en el padrón de importadores inclusive sirve como una medida para que los importadores acepten, aún contra su voluntad, las irregularidades detectadas pues en la práctica es común que los importadores se allanen a fin de no retrasar el despacho aduanero. En algunos casos, como lo son las mercancías perecederas, los retrasos en la operación se traducen en la pérdida de las mercancías.

6. Conclusiones

La facilitación del comercio supone la reducción de los gastos en que se incurren para hacer llegar un bien desde el productor hasta el consumidor final. Como ya se mencionó, los costos comerciales incluyen, entre otros componentes, las medidas no arancelarias y los procedimientos comerciales ineficientes.

El mecanismo de precios estimados se traduce en un procedimiento ineficiente que aumenta los gastos y costos operacionales de los importadores y genera el desvío de recursos destinados a su actividad económica, lo cuales no podrán ser utilizados para seguir desarrollando dicha actividad.

El mecanismo de precios estimados que califica el valor de las mercancías de manera previa al despacho aduanero, en relación con un precio estimado, aumenta considerablemente los tiempos de la operación de comercio exterior pues de no presentar la garantía en comento no se podrá llevar a cabo el despacho aduanero.

La suspensión en el padrón de importadores es claramente incompatible con los principios del AFC pues bloquea el despacho aduanero, además que en la práctica provoca que los importadores se vean obligados a allanarse a las irregularidades detectadas, lo que incrementa el costo en que un importador incurrirá para introducir mercancías a territorio nacional.

Las medidas implementadas por el gobierno mexicano, como es el mecanismo de precios estimados y la suspensión en el padrón de importadores, se alejan de los objetivos planteados en el AFC pues se traducen en un aumento en el gasto en que importador incurrirá por introducir mercancías a territorio nacional lo cual repercutirá en el precio en que los consumidores finales adquirirán las mercancías.

En ese orden de ideas, será necesario que las autoridades de nuestro país realicen un análisis de la compatibilidad de estas y otras medidas, a la luz de los compromisos adquiridos con motivo del AFC, pues México lo ha ratificado en términos de la Categoría A, lo cual implica que al momento de la entrada en vigor del citado acuerdo se implementarán todos los compromisos.

La facilitación del comercio es de vital importancia dado el impacto que tiene en la reducción de los costos de las transacciones del comercio y en la atracción de inversión extranjera directa. Consecuentemente, el gobierno mexicano deberá acatar las obligaciones contraídas al amparo del AFC y, en su caso, poner de conformidad con éste y el resto de los acuerdos de la OMC, cualquier medida que sea incompatible.



Andrés Palazuelos

Director Agencia Aduanal A. J. Palazuelos, S. C. Desde los años 90, es agente aduanal en Manzanillo, Colima. Actualmente es Presidente del Consejo de Empresas de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM) y miembro del Comité de Aduanas Marítimas de la misma organización.

Antes de hablar de facilitación debemos comenzar explicando cuál es la importancia del sector aduanero. La Organización Mundial de Aduanas destaca 5 funciones principales de la aduana:

1. Recaudación de impuestos de importación
2. Protección de intereses económicos. (Industrias locales)
3. Protección de la Sociedad: salud y seguridad (medio ambiente, tráfico de armas, drogas, RRNA's, etc.)
4. Desarrollo económico: comercio, inversiones y facilitación comercial.
5. Seguridad: combate al terrorismo (cambio de foco hacia la cadena logística) Marco SAFE

Así, la **importancia del sector aduanero** debe verse en tres grandes áreas: la relacionada a la **recaudación**; la **competitividad** que brinda el sistema aduanero a través de la facilitación comercial; y la tercera, ligada a su función de **control y seguridad nacional**.

Ahora bien, partiendo de una definición de lo que debemos entender por facilitación comercial vemos que según la Organización Mundial de Comercio se entiende por Facilitación Comercial la simplificación y armonización de los procedimientos que rigen el comercio internacional.

Es decir, en materia aduanera, se trata de acelerar los procedimientos aduaneros y hacerlos más eficaces gracias a una cooperación efectiva entre las aduanas, otras autoridades competentes y el sector privado, en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros.

La facilitación al igual que la modernización aduanera es un trabajo constante, en espiral ascendente y que no tiene fin. Partamos que la aduana mexicana es hoy por hoy una de las mejores del mundo, líder de América Latina y algunos casos como en el de la Ventanilla Única, mucho más avanzada que las aduanas de Estados Unidos y Canadá.

Pero el problema de la facilitación como bien lo señala el Banco Mundial no debe verse únicamente como un tema de aduanas, porque como ven en esta lámina, el 60% de los retrasos en frontera y puertos marítimos no se deben a las aduanas, sino a otras dependencias reguladoras del comercio exterior o a la falta de infraestructura.

Así, vemos que la mejor manera de facilitar el comercio es a través de dos ingredientes claves: voluntad y cooperación entre todos los actores del comercio exterior que participamos a diario en estas actividades.

Centrarse exclusivamente en la modernización aduanera, en los esfuerzos que hace el SAT, no producirá los cambios necesarios para mejorar significativamente la facilitación del comercio.

Y en este sentido de trabajo conjunto, CAAAREM ha puesto sobre la mesa un proyecto a corto, mediano y largo plazo, que hemos validado y enriquecido con otros organismos empresariales como el CCE, CONCAMIN, COMCE, etc., respecto a cómo debe ser la aduana para el año 2030.

Tenemos claro que esto no es solo trabajo del gobierno, sino responsabilidad de todos nosotros que como actores del comercio exterior vamos y tenemos que ver más allá de los procesos políticos.

A corto plazo está sin duda el terminar la versión 2 de la Ventanilla Única, que como hemos escuchado de nuestras autoridades ofrecerá su servicio desde la nube, haciendo más rápidos y confiables sus enlaces. Posteriormente tenemos un reto que no es exclusivo de México sino de todos los países de la OMA, que es estandarizar los procedimientos en todas las aduanas. A eso nos referimos con que las aduanas trabajen como franquicias y que no cambien los criterios de una a otra por alguna interpretación personal. En esto el Manual de Operación Aduanera nos ayuda, pero aún hay camino por recorrer.

Con visibilidad de la información nos referimos a que las autoridades compartan con la iniciativa privada, cierta información que facilite el despacho y que a la vez lo haga más seguro.

Ustedes conocen bien los programas PITA y MATCE que tiene el SAT y que consisten en inversión tecnológica en todos los sistemas de las aduanas. También debemos impulsarlos.

Después hablamos de una aduana preventiva que trabaje con mayor análisis de riesgo. Y para ello, los integrantes de la iniciativa privada debemos de trabajar con información más confiable para la autoridad, como lo hemos hecho en el caso de los trabajos de la Mesa de Combate a la Ilegalidad liderada por el SAT y donde participa CAAAREM.

Y el último punto aquí es el e-commerce. Uno de los principales retos para el futuro del comercio exterior. Ustedes saben que el TPP es el primer tratado que incluye ya este tema de comercio electrónico, pero ante la llegada de Trump a la Presidencia de Estados Unidos, parece que este tratado no tendrá mucho futuro. Lo que sí, es que, si México llega a renegociar el TLCAN, sin duda el e-commerce deberá ser un tema que se suba a la mesa de discusión.

A mediano plazo vemos sin duda una VUCEM 3.0 donde participe la ventanilla del sector privado y que termine enlazando todos los procesos, facilitando al máximo el comercio.

Del mismo modo creemos que las auditorías de comercio exterior sean ya 100% digitales y que gracias al análisis de riesgo se den con rifle de precisión a las empresas que tengan malas prácticas.

La aduana deberá ser entonces coordinadora o tener un papel mucho más activo respecto a todas las dependencias que regulan el comercio exterior para evitar lo que veíamos de los tiempos de retraso que documenta el Banco Mundial.

Por supuesto, vemos la necesidad de continuar invirtiendo en el desarrollo de infraestructura y no sólo dentro de las aduanas, sino en puertos, carreteras, terminales, etc.

Consideramos que, a mediano plazo, el 95% de los actores del comercio exterior en México podrían alcanzar ya la certificación como Operadores Económicos Autorizados, lo que se traduciría en un comercio mucho más seguro y ágil.

También vemos que los despachos conjuntos deben continuar y aumentar en cada vez más aduanas, al mismo tiempo que las Ventanillas Únicas de Estados Unidos y Canadá que estarán listas a finales de este año o a principios del 2017, comiencen a intercambiar información con la Ventanilla Única Mexicana.

Y a largo plazo vemos estos tres puntos que parecieran lejos de la realidad pero que son el eje medular de lo que está trabajando la OMA y la OMC.

Primero una Ventanilla Única Global que intercambie información para hacer más seguro y ágil el comercio mundial.

Y segundo el concepto que nos gusta mucho y que hemos denominado “aduanas invisibles”. Y ahora explico en qué consiste este modelo:

Una aduana que ya tiene toda la información en un esquema de análisis de riesgo es mucho menos vulnerable y sólo tendría que enfocarse en la revisión física del despacho de empresas no certificadas, o de aquella mercancía que cambie de pronto la manera habitual en la que opera. Es decir, si una empresa tiene ya tiempo importando la misma mercancía, siempre la compra al mismo proveedor, del mismo país y viene en los mismos medios de transporte, querrá decir que esos embarques cumplirán casi siempre con la ley y a lo mejor de 100 embarques reviso uno.

Pero si de pronto cambia el proveedor o la ruta del transporte hizo una parada que comúnmente no hace, pues entonces eso enciende un foco rojo y por supuesto que se debe detener y revisar ese embarque.

La aduana invisible funciona hoy ya en pasajeros en países de Europa y en Estados Unidos con el programa GLOBAL ENTRY.

Sería entonces llevar este modelo de facilitación a la aduana de mercancías. Lo que sin duda sería un ganar-ganar para todos los actores del comercio exterior y para las sociedades del mundo.

Ahora bien, y recuerden que esto es muy importante, el papel de la aduana no es únicamente el de facilitar el comercio sino mantener el equilibrio entre facilitación y control porque también la seguridad es un tema que debe preocuparnos, y ligado al tema de seguridad está también el del control a las malas prácticas y a la competencia desleal que llevan a cabo ciertos jugadores. Busquemos más facilitación, por supuesto que sí, pero no descuidemos el control.

Hoy, los Agentes Aduanales de CAAAREM nos sentimos muy orgullosos de tener un sistema aduanero de clase mundial. Las aduanas mexicanas están dentro del top ten del mundo y continuaremos trabajando de la mano de nuestras autoridades para fortalecer su papel como impulsoras de la competitividad nacional. Es lo que se debe hacer y es lo que continuaremos realizando.



Mauricio Avendaño Castellón

Licenciado en Economía con más de 12 años de experiencia en comercio exterior, actualmente labora como Director de Comercio Exterior de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México y ATA Carnet Manager del país y coordina los trabajos de la Cámara para la Asociación Latinoamericana de Exportadores de Servicios y de la Asociación Latinoamericana de Integración en materia de certificados de origen.

En un sistema globalizado donde las relaciones comerciales entre empresas de diversos países es determinante para el desarrollo económico de los países, la Cámara Internacional de Comercio (ICC, por sus siglas en inglés) creó un documento de facilitación comercial para la promoción de exportaciones y que actualmente es usado en 75 países.

En México, la asociación expedidora-garantizadora es la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO Cd. de México) y este documento aduanero ha estado en funcionamiento desde mayo de 2011.

¿Qué es el cuaderno ATA?

Es un documento aduanero de facilitación comercial que facilita la promoción de exportaciones ya que se elimina los formatos tradicionales como es la presentación de la declaración aduanera, que se le conoce como pedimento, facturas u otros documentos. Con únicamente el cuaderno ATA, el empresario puede realizar el cruce por las aduanas mexicanas y su ingreso en las aduanas del país destino.

Dentro del Sistema ATA, se encuentran nuestros principales socios comerciales como son Estados Unidos y Canadá, así como la Unión Europea y China. En Latinoamérica, únicamente los miembros son Chile, México y en este año se incorporó Brasil.

¿Para qué sirve el cuaderno ATA?

Facilita la promoción de las exportaciones de las empresas en 3 rubros

- Muestras comerciales. Cuando visitan a diversos clientes o tienen agendas de negocios
- Ferias y exposiciones. Cuando la empresa asiste a una feria comercial
- Equipo Profesional. Cuando se realizan trabajos como filmación, conciertos, mantenimiento de equipos, entre otros.

En México, el 47% de los empresarios ocupan el cuaderno ATA para llevar muestras comerciales y visitar clientes, 35% de las empresas lo ocupan para asistir a una feria comercial y un 18% para trasladar equipos para realizar un servicio o trabajo profesional, como filmaciones.

La implementación del cuaderno ATA ha tenido un impacto bastante positivo, de 2011 a 2015 se usaron más

de 9,000 cuadernos ATA en México, amparando más de millón y medio de mercancías con un valor superior a los 700 millones de dólares

En este año con cifras hasta julio, se han amparado más de 288 mil mercancías con un valor de más de 200 millones de dólares. En este año se estima un incremento en el uso de este documento aduanero en un 25% con respecto al año anterior.

Para precisar el impacto se señalan algunos ejemplos

Con relación al ingreso de mercancías con cuadernos ATA provenientes del extranjero se puede señalar:

- Equipo de filmación, promocional y deportivo de la NFL por el partido entre los Raiders y Texanos
- Equipo para la COP 13 (Conferencia sobre el Cambio Climático en Cancún)
- Equipo para diversos conciertos
- Equipo e inclusive los vehículos para el evento de la F1
- El equipo industrial para montar la pista de hielo en el Zócalo Capitalino
- Evento de la Folkloriada Mundial que se realizó en Zacatecas este año
- Mercancías para exposición en Ferias como Expo Joya, Expo Farma, entre otros.

Con relación al uso de empresas mexicanas que usan el cuaderno ATA para promover sus exportaciones, contamos también con bastantes ejemplos como son

- Equipo de filmación para realización de diversos documentales (Uno de ellos fue Documental Ambulante)
- Vestidos, calzado tanto para demostración a cadenas comerciales como para la realización de espectáculos (obras de teatro)
- Pinturas para exposiciones en Museo
- Joyería, aquí se destaca que por cada viaje que realizan las empresas apoyándose con el cuaderno ATA cierran de 2 a 3 negocios en el extranjero
- Maná, Café Tacuba, Zoe, Alejandro Fernandez han ocupado el cuaderno ATA para llevar su equipo al extranjero.
- Equipo quirúrgico para exposición en ferias, entre otros

Asimismo, es importante destacar que no únicamente para las empresas funciona el cuaderno ATA, las

Universidades como es la UNAM, el Instituto Politécnico han ocupado el cuaderno ATA para llevar equipo de investigación para trabajos en el extranjero.

De hecho el primer cuaderno ATA emitido por la Cámara Nacional de Comercio de la Cd. de México fue para el Instituto Tecnológico Superior de San Martín Texmelucan de Puebla para asistir a una Competencia Mundial de Robots (la RoboCup 2011), que en ese año se celebró en Turquía.

¿Es difícil obtenerlo?

No, al contrario es un procedimiento muy sencillo, simplemente tienen que llenar un formato de solicitud que lo descarga en el sitio www.carnetatamexico.com.mx y entregar documentación soporte como es el RFC, Poder notarial si es persona moral, copia de identificación oficial y comprobante de domicilio.

Asimismo manda su lista de mercancía que piensa amparar con el cuaderno ATA y con ello se puede iniciar el trámite

¿Lo puede solicitar cualquier persona o empresa?

Lo pueden solicitar cualquier empresa que está dada de alta en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no importa si es persona física o moral.

¿Es costoso?

No, el precio es el más bajo del mercado en comparación con otros trámites de comercio exterior, tiene un costo de 2,650 pesos, pero nuestros socios tienen un precio preferencial de 1,900

Asimismo se entregase entrega en 24 horas o si es urgente el mismo día en que se solicita. No existe ningún trámite de comercio exterior que se pueda entregar en tan corto tiempo.

¿El cuaderno ATA sirve para vender en el extranjero?

Sirve para promocionar las exportaciones, la característica de este documento es que su uso es en **exportaciones temporales**, es decir que la empresa mexicana debe regresar la mercancía a nuestro país

¿Qué otros beneficios tiene el cuaderno ATA?

- Un único documento para todas las formalidades aduaneras.
- Mientras que con un pedimento solo respaldas una operación, con el Cuaderno ATA tienes opción de ejecutar varias operaciones durante un año.
- Minimiza los tiempos de operación para el despacho de mercancías en aduanas.
- Tienes la opción de declarar en parcialidades tu mercancía ante la aduana, es decir, llevar menos

mercancías que el total declarado, siempre que estén mencionadas en la lista general.

- Tiene la flexibilidad de ser representado por cualquier persona que autorice (persona física) o por cualquier persona especializada en Comercio Exterior (agencia aduanal, transportista, empresa de logística, etc.). O dicho de otra manera puede ser ocupado si la mercancía es llevada directamente por el pasajero o utilizando empresas especializadas cuando es vía carga.

¿Qué otros apoyos ofrece la **CANACO Cd. de México** para que el empresario use el cuaderno ATA?

La Cámara pone a disposición de cualquier empresa una lista de agencias logísticas y de agencias aduanales a nivel nacional, que han sido capacitadas por esta Institución y que pertenecen al Padrón ATA.

En nuestro sitio www.carnetatamexico.com.mx pueden encontrar este listado, así como toda la información para la obtenerlo y consejos útiles para su manejo.

Asimismo, también está el apoyo que ofrece la CANACO Cd. de México a los prestadores de servicio que es conocido como Gestor ATA

Entre los beneficios están:

- Incremento de clientes potenciales, que podrán requerir sus servicios de gestoría y logística en trámite de Cuaderno ATA.
- El Gestor ATA tendrá la concesión de Representar el Cuaderno ATA por la vigencia del mismo.
- Minimización en trámites y documentos, en comparación con el procedimiento tradicional con pedimento.
- Bajo costo, rapidez y facilidad en la expedición, todo el trámite se realiza por e-mail desde la comodidad de su oficina.
- El Gestor ATA, cobrará sus honorarios por la gestoría
- Contar con el respaldo de CANACO Cd. de México las 24 hrs.
- Se minimizan los tiempos de operación para el despacho de las mercancías.
- La autoridad aduanera no podrá marcar, rasgar o mutilar la mercancía.
- El Gestor ATA no tendrá que cubrir ninguna garantía en el país destino y es responsabilidad del titular cubrirla en origen.

El cuaderno ATA es uno de los mejores ejemplos de colaboración público-privada que fomenta el comercio internacional y que ha apoyado a una gran cantidad de empresas en el país.



Carlos Palencia Escalante

Socio de CEO Consultores, Consultoría Estratégica & Outsourcing. Es Vicepresidente del Comité de Facilitación Comercial de la International Chamber of Commerce / capítulo México. Se desempeñó como Director General del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, del 2001 a febrero del 2014. Su experiencia profesional también se ha reflejado como editorialista en prestigiosos periódicos y revistas de circulación nacional.

¿Puede el encarecimiento del dólar generar una oportunidad cambiaria para la industria manufacturera en México? es algo que recurrentemente se escucha y también se lee en diversos medios impresos.

Si, en general sería la respuesta. El encarecimiento del dólar puede generar oportunidad para la proveeduría nacional en las exportaciones de la manufactura de exportación, siendo una manera de favorecer el encadenamiento al permitir la adquisición de insumos al interior del país a costos más competitivos y a la vez no depender de importaciones, de formular alianzas estratégicas y fomento de los clústeres. En tono a esto vale la pena mencionar que, en efecto, el encarecimiento del peso frente al dólar, con una adecuada política pública y el actuar con eficiencia por parte de las empresas, puede generar oportunidades de negocios y de competitividad.

Por una parte, para las empresas nacionales es una oportunidad y su posibilidad de contribuir como proveedoras para las exportadoras, en tanto cumplan con varios elementos: regularidad y compromiso en entregas a tiempo, calidad conforme a las normas del mercado internacional y, por supuesto, precios competitivos. Hacerlo les permite a las exportadoras finales aumentar sus márgenes de competitividad, por ejemplo, en términos de logística pues reducirían procesos de importación (por ejemplo, en costos de despacho aduanero, mantenimiento de inventarios y costo de transporte de frontera a planta o viceversa).

Si no pudiera una empresa nacional ser proveedora por capacidad de producción, entonces hay que visualizar una alianza estratégica con empresa ya existente proveedora de la exportadora final. Esto, en principio es más fácil hacerlo en insumos, partes y componentes de no muy sofisticada tecnología y de poco volumen, pero paulatinamente ir incrementando producción; también en lo que catalogo “insumos no corporativos”, es decir, aquellos que no dependen de una instrucción de compra o abastecimiento directo por la casa matriz.

Comercio desbalanceado

Analizar en general la balanza comercial manufacturera da señales del comportamiento en la compra de insumos que hacen las empresas manufactureras. En agregado e incluyendo a la maquiladora (IMMEX), la balanza ha registrado altibajos cuando menos en los últimos dos años y un déficit de casi 6 mil millones de dólares en el primer semestre de este año y preliminarmente de 12 mil 460 millones de enero al mes de septiembre. ¿Por qué? Debido a que por lo general mes a mes se compra un 10-12 por ciento más de lo que exportamos.

Ahora bien, si se excluyera a la IMMEX (que es la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación) el déficit sería mayor. Por ejemplo, se calcula que ese tipo de establecimientos ha contribuido con divisas netas del orden de 22 mil millones de dólares estimados al primer semestre de este año; caso similar de contribución positiva a la balanza comercial de las manufacturas es la industria automotriz.

BALANZA COMERCIAL DE MERCANCÍAS DE MÉXICO

Concepto	Septiembre		Enero-Septiembre	
	Millones de Dólares	Variación % anual	Millones de Dólares	Variación % anual
Exportaciones Totales	32,620.0	1.4	273,638.0	(-) 3.8
Petroleras	1,892.7	5.7	13,347.9	(-) 28.1
No petroleras	30,727.4	1.1	260,290.2	(-) 2.1
Agropecuarias	986.5	21.6	10,728.2	11.6
Extractivas	416.2	(-) 7.7	3,070.8	(-) 11.7
Manufactureras	29,324.6	0.7	246,491.1	(-) 2.4
Automotrices	10,161.5	3.2	83,089.0	(-) 2.9
No automotrices	19,163.1	(-) 0.7	163,402.1	(-) 2.2
Importaciones Totales	34,227.6	1.7	286,102.0	(-) 3.1
Petroleras	3,073.6	15.8	22,338.0	(-) 13.0
No petroleras	31,154.0	0.5	263,764.0	(-) 2.1
Bienes de consumo	4,755.4	(-) 3.1	37,955.6	(-) 8.1
Petroleras	1,171.1	14.5	8,210.7	(-) 18.9
No petroleras	3,584.4	(-) 7.7	29,744.8	(-) 4.6
Bienes intermedios	25,821.1	2.7	218,592.0	(-) 2.0
Petroleras	1,902.6	16.7	14,127.2	(-) 9.2
No petroleras	23,918.5	1.7	204,464.8	(-) 1.4
Bienes de capital	3,651.1	1.3	29,554.4	(-) 4.3
Saldo de la Balanza Comercial	(-) 1,607.6	9.0	(-) 12,464.0	15.2
Fuente: INEGI				

Quiero manifestar con esto dos cosas: las importaciones de insumos y componentes para las manufactureras de exportación son importantes en términos de valor y porcentaje en aproximadamente 74%; pero por otra parte que esas importaciones ayudan a que las manufacturas de mayor valor agregado como la automotriz, la aeroespacial, la eléctrica-electrónica son las actividades que ayudan a equilibrar el comercio mexicano.

Es en estos últimos datos por los que se hace necesaria el incorporar productos nacionales en los de exportación... ahí está una de las grandes áreas de oportunidad para un desarrollo nacional armónico: el vincular al proveedor nacional con el exportador. En ese sentido, la exportación entendida como actividad industrial vía la manufactura tradicional o mediante un programa IMMEX, debe pensarse como cadena de valor agregado y no como la suma de empresas en ciertos giros, actividades o zonas geográficas específicas.

Considerando esto, las principales importaciones manufactureras en términos de valor se registran en productos metálicos, maquinaria y equipo (61%), lo cual pudiera considerarse positivo si se entienden como bienes de capital que servirán en la producción de otras manufacturas; le siguen con un 24% el equipo y aparatos eléctricos y electrónicos, que pudieran ser o no partes para transformar otros productos.

Respecto a las importaciones de insumos para la exportación manufacturera destacan moldes, herramientas partes para grabadoras y emisores de televisión y telecomunicaciones, circuitos impresos, aparatos para corte o conexión de circuitos eléctricos, circuitos y microestructuras electrónicas, conductores aislados, equipo para procesamiento de datos, partes y accesorios para máquinas y aparatos de oficina, entre otros muchos ejemplos. También se importan componentes electrónicos, arneses, cableados, metales, resinas, empaques, etiquetas y partes automotrices.

¿Quiénes importan? Principalmente las empresas relacionadas con el ensamble de maquinaria, equipos, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos, al igual que ensamble de materiales, equipos y componentes para transportes.

El país de origen de donde principalmente provienen los insumos sigue siendo Estados Unidos con aprox. 65%, de la Unión Europea se estima un 6%, de Asia en general un 24% y de China en particular un 16%, esto con estimaciones y datos, pero del 2014 por parte de INEGI.

Cierre previsto

Bajo esas consideraciones y aunque estamos a dos meses del cierre del año, considero que si llegan a reactivarse las compras de Estados Unidos mejoraran las exportaciones manufactureras de México, pero más por una mejoría en el poder adquisitivo del consumidor norteamericano que por efecto del tipo de cambio; esto porque, por ejemplo, las manufacturas de exportación, por lo general, no reaccionan a la paridad, sino a su competitividad y pedidos detectados desde meses antes. Me explico, las exportaciones por fin de año y de temporada navideña ya se tienen previstas desde meses atrás, por lo que difícilmente habría importantes repuntes en volúmenes, quizás unos cuantos picos en productos de consumo no así de bienes duraderos.

No obstante, esas previsiones, hay un reciente comportamiento que sirve de aliento: las exportaciones mexicanas a Estados Unidos no se han contraído tanto como las de China y Canadá; las mexicanas se redujeron sólo 1% en el primer semestre, en tanto que lo hicieron en (-)6.9% y (-)9.4% las de China y Canadá, respectivamente. Ese comportamiento hizo que México desplazara a Canadá como segundo proveedor de

los Estados Unidos.

En ese sentido, las exportaciones manufactureras podrán cerrar el año en los 345 millones de dólares, aunque sería ligeramente inferior al monto del 2015, por lo que se decía sobre que el consumo en Estados Unidos no muestra una sólida dinámica.

Hay otros elementos a mencionar: las manufacturas y exportaciones mexicanas no han repuntado porque la economía de Estados Unidos y del mundo no muestran señales claras de activación y porque en Norteamérica también hay incertidumbre en torno a las elecciones.

A manera de comentarios finales

Puede hacerse atractiva la inversión de manufacturas (nuevas plantas o ampliaciones) si el inversionista considera a México como estable y el tipo de cambio le da cierta competitividad.

Para las empresas que importan para exportar pudiera haber un efecto “neutro” en tanto un alto porcentaje es de insumos importados cotizados en dólares, lo que compensa el valor de exportación en esa moneda. Hay que evitar, de los proveedores de servicios de las IMMEX, que incrementen sus precios argumentando el tipo de cambio, pues si lo hacen les afectarán los márgenes de utilidad, aun así sea por mayores costos de logística.

Como aclaración y por lo menos para el público en general, en los datos de comercio exterior ya no se distinguen las empresas IMMEX (anteriormente maquiladoras) del resto de las firmas manufactureras y exportadoras; seguramente las autoridades aduaneras lo podrán hacer y de ahí en conjunción con las autoridades de la Secretaría de Economía y otras dependencias gubernamentales de México como Bancomext y ProMéxico se podrá hacer un esfuerzo de encadenamiento entre proveedores y exportadores terminales.

Luego entonces, la oportunidad por el encarecimiento del dólar (o depreciación del peso) requiere de definir una política pública para la articulación industrial.



José Ramón Martínez

Vicepresidente de Asuntos Corporativos de Coca-Cola – FEMSA. cuenta con más de 30 años de experiencia en el Sistema Coca-Cola. Es Ingeniero Química por la Universidad La Salle, con estudios de posgrado por Georgia Institute of Technology, Stanford University; UCLA e IPADE. En 2013 asumió la Dirección de Operaciones de Coca-Cola FEMSA Brasil hasta junio de 2016 cuando toma la Vicepresidencia de Asuntos Corporativos.

El año que estamos concluyendo se ha caracterizado por eventos políticos que han puesto en jaque el *statu quo* en materia económica. El *Brexit* y la reciente victoria de Donald Trump en Estados Unidos, representan un regreso al proteccionismo económico, al cierre de fronteras y a los temores de los mercados financieros globales a una guerra arancelaria. En este contexto, reina la incertidumbre, y son las economías abiertas las que se perciben como más vulnerables. Como consecuencia de ello, en México hemos experimentado, en las últimas semanas, una devaluación de la moneda frente al dólar, llegando a los \$20 pesos por dólar, así como el encarecimiento del crédito, como consecuencia del aumento en las tasas de referencia anunciada por el Banco de México, siendo estos algunos de los primeros remanentes de la turbulencia que ha dejado el 2016 en el ámbito político y económico.

De cara hacia el siguiente año, en el mediano plazo existen voces que llaman a la calma - aludiendo que las promesas de campaña que clamaban por el cierre de fronteras humanas y comerciales, así como el rechazo del multilateralismo y desconocimiento de acuerdos de libre comercio se quedarán solamente en la retórica, propia de los tiempos electorales-, y hay quienes pregonan que el momento de pánico ha llegado, que México no cuenta con los mecanismos para la vorágine que se avecina, y que lo mejor será buscar perder lo menos posible. Pero, más allá de tomar partido por una u otra postura, se ha puesto en evidencia, nuestra falta de capacidad para pensar, diseñar y actuar con una visión a largo plazo.

Hoy en día, el enfoque político no debería de estar centrado en una reacción inmediata ante los actos que pudiera o no llevar a cabo el Presidente electo Donald Trump, sino, por el contrario, lo que deberíamos cuestionarnos es: ¿Cómo podemos tomar lo aprendido y construir una política comercial y de fomento que nos prepare no sólo para el próximo Presidente de los Estados Unidos, o quien le siga, sino para los demás retos de este siglo?

Ahora bien, no se trata de minimizar lo que pueda ocurrir en los próximos cuatro u ocho años, pero sí entender que en la medida en que nuestra capacidad de evolución a un enfoque proactivo siga retrasándose, seguiremos con este debate con cada eventualidad externa. El mundo está en perpetuo cambio y nos toca decidir si queremos que éste ocurra con nosotros, sin nosotros o contra nosotros.

En este sentido, el primer paso para ser generadores de una transformación positiva en materia económica, es identificar dónde estuvieron las fallas que agotaron el sistema actual, a fin de proponer soluciones incluyentes de todos los sectores que participamos en el dinamismo económico del país, y en donde tanto el sector privado como público, encontremos los mejores aprendizajes para enfrentar los retos del día a día; y

hacia futuro.

Fue a partir de 1986, cuando México buscando solucionar los riesgos críticos existentes en ese momento, decidió integrarse al General Agreement on Tariffs and Trade (GATT por sus siglas en inglés), con la noción de que a través de nuestras ventajas competitivas, el país obtendría ingresos vía exportaciones para atender la hiperinflación y la elevada deuda, metas que efectivamente fueron alcanzadas. En este sentido, en 1986 el Índice de inflación y la deuda externa representaban en la economía un 105.75%¹ y 68.32%² respectivamente, cifras que para 1994 se redujeron a 7.05% y del Producto Interno Bruto (PIB) correspondientemente.

Una vez atendidos estos retos y con una aparente estabilidad macroeconómica, la siguiente ola de políticas se enfocó en cómo seguir explotando estas prerrogativas del país (bajos salarios, cercanía al principal mercado global, recursos naturales, etc.) a fin de apalancar el desarrollo nacional en el mercado externo. Fue en ese momento que se consideró que el mercado interno era insuficiente, y dado que México contaba con todas las condiciones para transformarse en una plataforma exportadora, era oportuno priorizar la apertura indiscriminada de fronteras esperando que los beneficios del comercio se tradujeran en derrama sobre el resto del aparato económico.

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el país hizo de la demanda externa el motor del aparato económico. De 1994 a 2015, la participación de las exportaciones como proporción del PIB pasó de 13.77% a 35.35%³.

Este dinamismo comercial, se refleja en el hecho de que durante el mismo tiempo el valor de las exportaciones se ha incrementado en un 525.18%⁴; pasando de \$60,882 millones de dólares (mdd) en 1994, a \$380,622 mdd en 2015.

Desafortunadamente, la dinámica del aparato exportador nacional no dio lugar a un efecto multiplicador para la economía mexicana en su conjunto. Por un lado, la tasa promedio de crecimiento del PIB mexicano del periodo 1994-2015 fue de 2.58%, misma que se encuentra por debajo de la alcanzada por América Latina y el Caribe (3.35%)⁵. En cuanto a un efecto positivo directo hacia la población, los indicadores son todavía más contundentes, ya que dentro de este mismo intervalo de tiempo, el PIB per cápita de los mexicanos en promedio llegó a una tasa anual del 1.25%⁶. Entre las razones que explican este fallo en lograr traducir los aparentes beneficios del comercio en crecimiento, está el hecho de que la política de apertura no fue pensada bajo una óptica de largo plazo e integral, resultando en una política desarrollada para y por la coyuntura.

1 Banco de México, calculadora de inflación.

2 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016). "Análisis y evolución de la deuda pública", 8.

3 Banco Mundial. Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB).

4 Banco de México. Estadísticas de balanza de pagos.

5 Fondo Monetario Internacional (octubre 2016). World Economic Outlook.

6 *Idem*.

En el periodo previo a la entrada en vigor del TLCAN, como país nos vimos gratamente sorprendidos por la velocidad con la cual la apuesta por el mercado exterior había permitido paliar problemas estructurales, por lo que se iniciaron una serie de reformas para favorecer la apertura, sin embargo, se careció de acompañamiento a las mismas con políticas de fomento que dieran impulso a la industria nacional, tales como programas de desarrollo de proveeduría local, esquemas flexibles para favorecer la inclusión de PYMES en las cadenas globales mediante banca de desarrollo y política de desarrollo a la ciencia y tecnología, el gasto en este rubro como porcentaje del PIB en promedio para los últimos 20 años ha sido del 0.39%⁷. La suma de estos factores ha generado que el país no haya logrado pasar del modelo maquilador, situación que hace vulnerable a la economía nacional con respecto a los shocks externos, como ahora lo vivimos.

La teoría económica tradicional señala que una depreciación de la moneda local tendría un impacto positivo en las exportaciones. Sin embargo, para una economía de mercado como la nuestra, con las fallas estructurales ya mencionadas, al modelo comercial que comenzamos a implementar en los 80s le faltó reconocer que para lograr estos niveles de exportación, se requiere igualmente de una alta demanda de insumos del extranjero⁸, por lo que la ventaja teórica que representaría la desventaja del valor de nuestra moneda se pierde.

En 2015 el Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global (VAEMG) representó el 45.6% de la producción manufacturera global⁹. Este indicador mide la participación del valor agregado nacional en aquellas industrias manufactureras destinadas principalmente a la exportación (maquiladoras principalmente), pero cuando se mide el contenido nacional global en nuestra producción el dato resulta todavía más alarmante.

A partir del análisis de instituciones de gobierno y estudios académicos, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), señaló este año que “el grado de contenido nacional actual en las exportaciones mexicanas se encuentra muy bajo, entre 30 y 34% en promedio, lo cual hace de México un país exportador de importaciones”¹⁰.

Antes de 1994 el sistema de control cambiario en México permitió maquillar esta situación, después de la crisis de ese año, y con la llegada del mecanismo de libre flotación, ha quedado expuesta, la situación vulnerable en la que nos encontramos no sólo por ser altamente dependientes por la participación de las exportaciones en el PIB, sino porque para exportar requerimos importar.

Por ello, es momento de aprovechar la coyuntura actual y replantear nuestra política comercial y de fomento, para que ésta nos permita estar a la altura de los retos que deparará este siglo, dejando a un lado el “cortoplacismo”, e incorporando la participación empresarial en su diseño, ejecución y evaluación.

7 Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

8 Oropeza García, Héctor Arturo (2014). “TLCAN 20 años. ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México D.F.

9 INEGI (2016). Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global (VAEMG).

10 Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (2016). “Industriales, por aumentar el contenido nacional en las exportaciones mexicanas”. Segundo encuentro Nacional de Negocios B2B en la Ciudad de México.

Con el fin de diseñar una política comercial y de fomento para el siglo XXI, se requiere que ésta se encuentre debidamente alineada con los mecanismos de impulso al desarrollo interno tanto de la industria, como del mercado. Ya hemos visto los riesgos y el costo de no haber hecho iniciado con esta homologación hace 30 años, hoy padecemos las consecuencias por la vulnerabilidad a las amenazas externas. Ahora bien, esta articulación no puede hacerse pensando solamente en el presente, por lo que se requiere reflexionar sobre cuáles pueden ser las futuras oportunidades y riesgos, siendo necesario comenzar a armonizar nuestras capacidades internas para atender la demanda futura.

El Foro Económico Mundial señala que hemos entrado a la cuarta revolución industrial¹¹, la cual generará la pérdida de 7.1 millones de empleos dentro en las 15 economías más grandes tan sólo en el próximo lustro. Dentro de los tres sectores más afectados está la manufactura (las otras siendo industrias extractivas y administración). En contraparte, se crearán dos millones nuevos de puestos de trabajo, como resultado de un aumento en la demanda de profesionales altamente especializados en industrias incipientes, como tecnologías de la información, nanotecnología, energía, robótica, etc.

Ante esta realidad que se avecina, se corre el riesgo de quedar rezagados como país, dado que hoy tenemos una importante brecha entre la oferta educativa y lo que demanda la industria. En el Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial 2016-2017, México se ubica en la posición 112 de 120 en “Calidad del sistema educativo terciario”, y en la 120 en “Calidad del sistema educativa en matemáticas y ciencias”, como resultado de todo ello se nos ubica en la posición 67 en “Capacidad de innovación”¹². Hace 30 años el cortoplacismo nos llevó a ser un país maquilador con poca capacidad de generar valor agregado, ahora los retos que depara el futuro nos pueden condenar a ser un país que quede fuera del concierto global económico que tiende a la especialización.

Entonces, para evitar este escenario catastrófico, y comenzar a corregir el rumbo actual, en donde prevalece el bajo valor agregado en nuestros productos, requerimos que la nueva política comercial forme parte de una estrategia mucho más amplia, la cual atienda de manera integral los diversos elementos que inciden en lograr niveles óptimos de bienestar para nuestra nación, y donde uno de ellos debe forzosamente ser una política integral en materia de educación e innovación.

Las instituciones de educación superior juegan un rol estratégico para la solución de los grandes desafíos que enfrenta la nación, convirtiéndose en actores cruciales en la tarea de construir un proceso de desarrollo con base en la inclusión con responsabilidad social, abriendo las fronteras universitarias para estar al servicio de la sociedad, el desarrollo económico y humano que demanda el país.

11 World Economic Forum (2016). “The future of jobs”.

12 World Economic Forum (2016). “The Global Competitiveness Report 2016-2017”, 270.

En este sentido, es fundamental mejorar la cobertura estudiantil en ciencia y tecnología, ofrecer más y mejores modalidades de educación, fortalecer la educación continua y la actualización técnica y, estrechar la vinculación del quehacer universitario con los diversos actores de la ciencia, la tecnología y la innovación. Hoy el país ha dado unos primeros pasos en materia educativa, pero se requiere acelerar el proceso.

Con la misma finalidad de empatar nuestras características internas con el contexto externo, resulta igualmente importante reconocer y explotar las diversas ventajas competitivas que ofrecen las diferentes regiones del país. Una parte crítica de una adecuada política de fomento al mercado interno debe integrar y coordinar esfuerzos para reducir las inequidades regionales.

Esfuerzos de reciente creación, y netamente vinculados con política comercial con ejemplos exitosos en otros países, como la creación de Zonas Económicas Especiales (ZEE), si se realizan de manera adecuada pueden representar un mecanismo importante para explotar las dotaciones factoriales de estas regiones y transformarlas en activos importantes de la política comercial que se requiere. Adicionalmente estos mecanismos pueden ayudar a abordar otro aspecto relevante para la reconfiguración de la política comercial, la diversificación.

Tanto la ZEE del Istmo de Tehuantepec como la de Lazaro Cárdenas, cuentan con un importante potencial para mejorar nuestra dinámica comercial con Asia-Pacífico, región que se ha desaprovechado por la excesiva focalización hacia América del Norte. La política comercial que debemos construir debe forzosamente mirar hacia oriente, por lo que resultará crítico que estos mecanismos se transformen en políticas transexenales, en donde los gobiernos sean capaces de brindar certeza jurídica y normativa, a fin de atraer inversiones a las mismas. El caso de las ZEEs es una muestra de que ya existen algunos esfuerzos, por incipientes que resulten, sobre los cuales es posible edificar la política comercial y de fomento que se requiere para los retos de este siglo.

Un elemento final, este de corte transversal y a lo largo del nuevo enfoque comercial que debemos impulsar es el rol de las PYMES mediante la innovación. México requiere ampliar su sector industrial hacia empresas que utilicen la innovación como factor de crecimiento de su competitividad. Como una primera medida, es entonces conveniente respaldar aquellas pequeñas industrias comprometidas con el diseño, desarrollo y producción de nuevos productos o procesos de fabricación innovadores, mediante la aplicación sistemática e intensiva de conocimientos técnicos y científicos. El fortalecimiento de estas empresas tecnológicas le permitiría al país crecer en áreas como informática, mecatrónica, telecomunicaciones, biotecnología, nanotecnología, energía y cambio climático, microelectrónica, tecnologías de información y comunicación, y nuevos materiales, entre otras.

Para lograrlo, un factor crítico como mecanismo de fomento consiste en mejorar las condiciones de acceso al financiamiento. Nuevamente, es importante reconocer los esfuerzos que se vienen realizando en el país como la Reforma Financiera, pero es fortalecer este elemento.

El reporte de competitividad del Foro Económico Mundial nos sitúa en la posición 71¹³ en su ranking en materia de accesibilidad al crédito. Teniendo como meta revertir esta situación, se necesita establecer una reglamentación favorable que consolide el mercado de capital emprendedor, eliminando las barreras para su desarrollo y posibilitando su vinculación con las instituciones financieras; la generación de productos financieros, tanto de la banca comercial como de la banca de desarrollo, como créditos preferenciales a las empresas que adopten procesos innovadores como la reingeniería de los procesos productivos, la generación de nuevos productos o mejora sustancial de los existentes, o el uso de nuevos materiales para mejorar la productividad vía diseño y producción deben formar parte de este catálogo.

Como parte de esta labor, el aprendizaje acumulado desde las grandes empresas motoras en las cadenas de valor es un activo que debe formar parte de reconfiguración de los mecanismos de fomento. Al respecto, en Coca-Cola FEMSA estamos orgullosos de tomar parte en programas integrales para el desarrollo de proveeduría, los cuales han brindado atención a más de 8,000 PYMES mexicanas, los cuales durante los últimos cinco años han ayudado a mantener más de 250,000 puestos de trabajo y crear más de 17,000 nuevos. Mediante un diagnóstico, desarrollo de planes personalizados y entrenamiento, colaboramos con nuestros proveedores en el fortalecimiento de sus capacidades.

Adicionalmente, estos programas se hacen bajo un enfoque de abastecimiento sostenible, a fin de lograr procesos adecuados para la mitigación de riesgos ambientales y sociales. Desde la iniciativa privada somos muchos quienes contamos con múltiples casos de éxito para fomentar a la pequeña y mediana empresa desde la base, ya que antes de pensar en salir necesitamos que nuestras PYMES tengan las fortalezas internas para ser competitivas en el exterior.

Un último elemento que requiere ajustarse para lograr esta nueva política de fomento, y que igualmente ilustra que se lanzó un plan de apertura sin contar con los fundamentos macroeconómicos internos necesarios para generar desarrollo, es el relacionado con el impulso a la inversión fija bruta. En 1994 este indicador representaba el 18.39% del PIB, mientras que el año pasado ascendió a 22.22%, de hecho sería necesario remontarse a 1981 para encontrar su máximo histórico (26.38%)¹⁴.

A manera de comparativo con naciones que igualmente comenzaron con un modelo maquilador pero que han dado el paso al siguiente nivel, este mismo indicador para 2015 en China fue de 44.05%, por encima incluso del promedio de la región Asia Pacífico (31%)¹⁵, factor que en buena medida explica la razón de las tasas de crecimiento en esta zona, puesto que la IFB mide el gasto en activos fijos que las naciones realizan o reinvierten para sus procesos productivos. La excesiva apuesta de México por el mercado externo y la llegada de capitales foráneos se reflejan de igual manera en este aspecto.

13 World Economic Forum (2016). "The Global Competitiveness Report 2016-2017", 270.

14 Banco Mundial y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

15 Idem

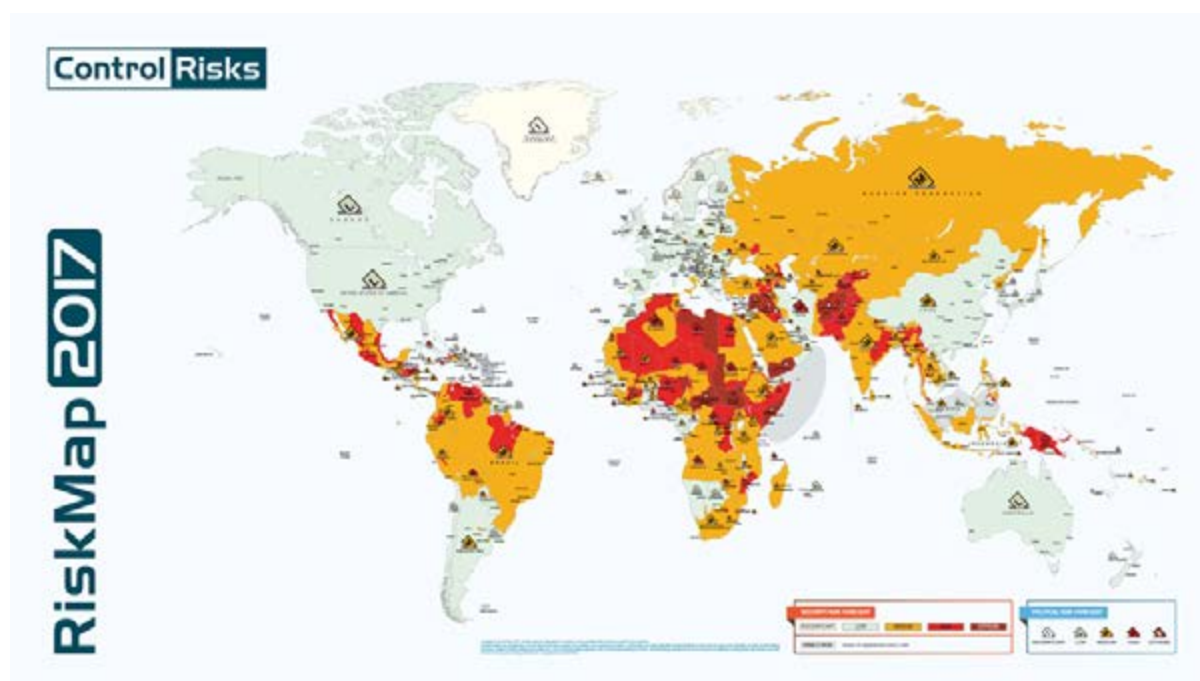
Como con cualquier política, existen aspectos negativos y positivos dentro de apertura que inició el país en la década del 80, las brechas saltan a la vista, lo que debe permitirnos ver en dónde deben realizarse los ajustes. Los retos hacia adelante son grandes y complejos, y no pueden ser atendidos bajo el modelo actual, más allá de que las circunstancias externas van a impulsar hacia un cambio, éste debemos de darlo a fin de pasar de ser reactivos a proactivos, y para ello requerimos redireccionar la actual política comercial y de fomento teniendo en mente los desafíos que se encuentran delante de nosotros, de no hacerlo, no se lograrán los niveles de desarrollo deseados.



Alejandro Aurrecoechea

Analista para México de Control Risks. Desde nuestras oficinas en la Ciudad de México, escribe análisis de prospectiva sobre desarrollos políticos, sociales y de seguridad en México para los servicios de suscripción de Control Risks. También colabora con proyectos de consultoría especializados enfocados a una amplia gama de industrias, incluyendo los sectores de infraestructura y energía. Previamente fue Asesor Principal de la Sección Política en la Embajada de Canadá y Director General Adjunto en la Unidad de Discursos de la Presidencia de México. Tiene una Licenciatura en Relaciones Internacionales por El Colegio de México y una Maestría en Política Comparada por la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (LSE).

El desafío a la globalización y el libre comercio resaltado por las elecciones de Estados Unidos y el referéndum de Brexit inauguran un año de mayor incertidumbre para las empresas



Control Risks, la consultoría de riesgo empresarial global, publica su informe anual RiskMap, una guía certera de riesgos políticos y de negocios y una referencia clave para actores políticos y líderes empresariales que buscan identificar las tendencias mundiales a lo largo del próximo año.

Hemos identificado los siguientes riesgos clave para los negocios en 2017:

- **El populismo político ejemplificado por el presidente electo Trump y Brexit.** Una era de mayor control nacional sobre la política económica y de seguridad iniciada por las elecciones estadounidenses y Brexit trae mayor incertidumbre para los líderes empresariales. La preocupación prevalece debido a la falta de claridad política de los EE.UU. y el Reino Unido y a los impactos en el comercio mundial, el entorno económico, así como en la geopolítica. La incertidumbre se esparcirá mientras que la nueva administración de EE.UU. presione su relación económica con China, vital para la estabilidad

de la economía global. La retirada de Estados Unidos de la Asociación Transpacífica amenaza con redibujar el comercio transpacífico. Las convocatorias en toda Europa para referendos sobre la pertenencia a la Unión Europea (UE) están causando nerviosismo y el populismo en otras partes del mundo, como en África subsahariana está agregando combustible al riesgo de los inversores.

- **Persistencia de amenazas terroristas.** La amenaza terrorista se mantendrá alta en el 2017 pero se volverá más fragmentada. El eventual colapso del control territorial del Estado Islámico en Siria e Irak llevará a un éxodo de militantes experimentados a todo el mundo. Responder al terrorismo es cada vez más complejo para las empresas; El ajuste del riesgo es crítico, incluyendo revisiones de la posible radicalización interna, seguridad física y planificación de escenarios.
- **Mayor complejidad de la ciberseguridad.** 2017 verá el aumento de la legislación en manejo de datos: las regulaciones de protección de datos de EE.UU. y la UE siguen en desacuerdo; El mercado único digital de la UE es aislacionista; Y China y Rusia están introduciendo nuevas leyes de seguridad cibernética. Esto llevará al nacionalismo de datos, forzando a las empresas a almacenar datos localmente, a un costo mayor, ya que no pueden cumplir con los requisitos regulatorios en la transferencia internacional de datos. El comercio electrónico se sofocará. Los temores de terrorismo y los ciberataques patrocinados por el Estado exacerbarán la legislación nacional, añadiendo carga a las empresas.
- **Un freno potencial a la regulación estadounidense podría conducir a una transformación del entorno regulatorio global.** La adhesión de los Estados Unidos a los acuerdos climáticos de París está en cuestión, la Ley Dodd-Frank podría modificarse sustancialmente y la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero tampoco está exenta de posibles cambios. Esto podría tener un efecto dominó en la regulación en todo el mundo.

En **América Latina** algunos de los temas que marcarán la agenda son:

- **México y la nueva administración de Estados Unidos.** ¿El presidente electo de Estados Unidos cumplirá con su retórica de campaña y construirá un muro fronterizo con México, deportará a unos 5.7 millones de inmigrantes mexicanos ilegales, agregará aranceles de hasta un 35% a bienes fabricados en México por compañías estadounidenses y renegociará o retirará Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)? Las primeras señales indican una voluntad de ser más moderados. Las declaraciones sobre deportaciones ahora se centran principalmente en delincuentes convictos, mientras que la charla es de usar cercas en lugar de una pared a lo largo de la frontera. México también puede estar en la cúspide de convertirse en un lugar mucho más estable para los negocios debido a su lucha contra la corrupción. En junio de 2016 el Congreso aprobó una legislación para implementar un nuevo Sistema Nacional de Lucha contra la Corrupción (NAS, por sus siglas en inglés) que comienza en 2017 y será un tema clave cuando México asista a las urnas en 2018.

- **El posconflicto en Colombia.** El 30 de noviembre, el Congreso de Colombia aprobó un acuerdo histórico de paz entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), firmado el 24 de noviembre por el presidente Juan Manuel Santos y el comandante de las FARC, Rodrigo Londoño, “Timochenko”, en Bogotá. La aprobación del acuerdo indica el inicio de una nueva y desafiante etapa para Colombia, la implementación del propio acuerdo de paz, que tendrá lugar en un futuro previsible. El gobierno predice un período de ejecución de 15 años seguido por un período de consolidación de 10 años, un período posconflicto que ofrece al sector privado nuevas oportunidades considerables y un número igual de nuevos riesgos.
- **Apertura de Brasil y Argentina al comercio.** Brasil y Argentina acogerán 2017 como nuevo comienzo. Ambos parecen preparados para salir de la recesión económica y, tras los recientes cambios de liderazgo, esperan impulsar sus economías con el comercio exterior. Están negociando (con Paraguay y Uruguay) un acuerdo comercial bilateral con la UE, y es probable que aprueben una iniciativa que permita a los miembros del bloque comercial del Mercado Común del Sur (Mercosur) llevar a cabo conversaciones similares independientemente. Pero la apertura comercial está siendo desafiada en muchas partes del mundo, incluyendo Estados Unidos y la UE.

En **México**, durante el 2017 el combate a la corrupción será un tema central.

Mientras la opinión pública contra la corrupción en México comenzó a hervir, el Congreso en junio de 2016 aprobó una legislación clave para implementar el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. Este amplio marco jurídico e institucional -que involucra a los gobiernos federales y estatales, así como a la sociedad civil- tiene el potencial de cambiar completamente la forma en que las empresas hacen negocios. El SNA comienza formalmente operaciones en 2017, un año que puede marcar el comienzo del fin de los negocios “como siempre” en México.

La lucha contra la corrupción ha sido durante mucho tiempo objeto de debate nacional y denuncia pública. Transparencia Mexicana estima que el 14% de los ingresos del hogar se destinan a hacer pagos no oficiales de una forma u otra. La concesión de licencias, permisos y licitaciones para contratos públicos son notables por el tráfico de influencias y el soborno. Pero los últimos dos años han traído esperanza, que la frustración nacional provocaría un cambio institucional.

A diferencia de los anteriores esfuerzos anticorrupción, el SNA fortalece las instituciones existentes y crea otras nuevas con la autoridad y la independencia para procesar individuos acusados de corrupción. A pesar de que en gran medida el SNA actualmente sólo existe en papel, representa la mayor oportunidad de México para terminar con una cultura omnipresente de la ventaja injusta y el abuso de la posición pública para el beneficio privado.

El potencial para el cambio está ahí. La transformación genuina, como siempre, vendrá más lentamente.

¿México 2017: Los negocios como siempre?

El más reciente esfuerzo anticorrupción de México será una historia de manejo de las expectativas. Las empresas todavía se enfrentarán a una alta amenaza de soborno y corrupción, particularmente a nivel estatal y municipal. No esperen que México sea la locación del próximo “Lava Jato” de América Latina, el escándalo que ha paralizado a la comunidad empresarial brasileña y a su élite política. Las diferencias institucionales entre México y Brasil, incluyendo la existencia de un poder judicial y oficinas del fiscal menos independientes, no cambiarán significativamente durante este período, por lo que es improbable una investigación tan amplia.

La implementación plena de una reforma tan ambiciosa como la del SNA necesitará mucho tiempo y esfuerzo. Será 2019 antes de que el SNA esté totalmente integrado como parte de los esfuerzos anticorrupción de México. Todavía quedan por publicar varios estatutos, implementar la legislación y reglamentos de habilitación. Los estados también tendrán que ponerse al día con los cambios en el nivel federal, y la historia demuestra que los estados mexicanos no son muy rápidos para acatar los dictados federales. Algunos intereses locales y estatales arraigados se resistirán al SNA.

Como siempre, vuelve la política. Sin consenso y apoyo, el SNA no va a ninguna parte. Los signos son alentadores, reforzados por la opinión pública en todo el espectro político. Por ejemplo, tanto el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como el Partido de Acción Nacional (PAN) de centro-derecha han suspendido a exgobernadores acusados de corrupción y mala administración. En una rara medida, el procurador general (del PRI) emitió acusaciones contra representantes de empresas que reciben contratos públicos ilegales en el estado de Veracruz, controlado por PRI.

Con la elección general en puerta, México irá a las urnas en 2018, la corrupción será un tema clave de la campaña.

PAUTA 80

Sobre la International Chamber of Commerce (ICC)

La ICC es la organización mundial de las empresas cuya misión es fomentar la apertura del comercio y la inversión internacional, así como ayudar a las empresas a enfrentarse a los retos y las oportunidades que surgen con la globalización.

Con intereses que abarcan todos los sectores de la empresa privada, la red global de la ICC comprende más de 6 millones empresas, cámaras de comercio y asociaciones empresariales en más de 130 países. Los comités nacionales trabajan con las empresas miembro de la ICC en sus propios países para abordar sus preocupaciones e intereses, y haciéndoles llegar a sus respectivos gobiernos las posturas empresariales.

La ICC transmite sus prioridades a través de una estrecha colaboración con las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, el G-20 y otros foros intergubernamentales.

Cerca de 3,000 expertos procedentes de las empresas miembros de la ICC alimentan con su conocimiento y experiencia los puntos de vista de la ICC sobre cuestiones específicas que afectan directamente a la actividad empresarial.

www.iccwbo.org

International Chamber of Commerce México (ICC México)

El Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio (ICC México), fue fundado en el año de 1945, como organismo de afiliación voluntaria, destinado a vincular a las empresas establecidas en México, con el objetivo de promover el cabal establecimiento de una economía global de mercado con responsabilidad social, ética y ecológica, y auspiciar una mayor certidumbre para las operaciones empresariales, con la firme convicción de que el intercambio comercial promueve la prosperidad y la paz entre las naciones.

www.iccmex.mx