



Boletín de la XV Reunión Mundial de Derecho Aduanero, Sevilla, España 2019

Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla,
12 y 13 de septiembre de 2019



International
Customs Law
Academy





Ceremonia de Inauguración



La Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, España, se vistió de gala para celebrar la Décima Quinta Reunión Mundial de Derecho Aduanero organizado por la Academia Internacional de Derecho Aduanero ICLA, que durante dos días permitió a los especialistas de más de treinta países y cuatro continentes, discutir sobre el tema: “La logística internacional conducida por la tecnología y el análisis de riesgo: necesaria para el control aduanero electrónico y esencial para la facilitación del comercio”.



La ceremonia de inauguración estuvo presidida por el Dr. Alfonso Castro Sáenz, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, que destacó la riqueza histórica de la ciudad, cuyo puerto de Indias fue el primer puerto global conectado medularmente con Veracruz y señaló que, para la Facultad de Derecho, fundada por tan solo 12 académicos hace 500 años, era un privilegio recibir a los académicos de esta Reunión de Derecho Aduanero.

Por su parte, el presidente de la Academia Internacional de Derecho Aduanero, Dr. Andrés Rohde Ponce, les dio la bienvenida a los participantes, diciendo que en el núcleo del Derecho Aduanero se encuentra el hecho aduanero, compuesto de tres elementos, dos de ellos estáticos: las mercancías y los territorios aduaneros; y el tercero, dinámico, la logística, que es la cuestión técnica que permite el cruce





eficiente de las mercancías por los territorios geográficos. Las aduanas y el Derecho que las regulan, ya no están pasivos contemplando que las mercancías arriben a los puertos e ingresen a sus depósitos para entonces ejercer su control sobre ellas, al contrario, hoy por múltiples razones las aduanas extienden sus medidas de control desde que las mercancías son transportadas desde el origen, siguiendo toda su travesía, tejiendo una red de información ininterrumpida, permitiendo tener certeza sobre la integridad de la mercancía y su trazabilidad, datos que son esenciales para la administración de riesgo. De ahí que este sea el marco temático de esta reunión que será abordado por los estudiosos del Derecho desde distintos ángulos y perspectivas, a fin de integrar las técnicas logísticas a los controles aduaneros y esto permita decantar un mejor Derecho.



Por su parte, el Dr. Hans-Michael Wolfgang, miembro de la Junta Directiva de la Academia Internacional de Derecho Aduanero, explicó que la Academia Internacional de Derecho Aduanero es una institución sin fines de lucro que reúne a los académicos que continuamente publican obras de esta rama especializada del Derecho y que tiene como objetivo la difusión del conocimiento. Nació en Barcelona, España, en el 2007, y desde el año 2005 lleva a cabo la Reunión Mundial de Derecho Aduanero que busca explicar las tendencias mundiales del comercio internacional, como ahora que hablaremos del estado de la logística en plena guerra comercial entre Estados Unidos y China o el creciente nacionalismo en Europa tras la decisión del Reino Unido con el Brexit. Todo nacionalismo a la larga debilitará el sistema económico y tendrá repercusiones en el comercio internacional, situación que hará que en la logística predomine un sistema de restricciones y ponga en jaque la facilitación del comercio.



Por otro lado, la Organización Mundial de Aduanas desea simplificar el Convenio de Kioto Revisado para favorecer su operación que tanto trabajo ha costado en el mundo. Así, ha puesto en la mesa de discusión diversos temas prioritarios que tienen que ver con el procesamiento de datos como la norma que regirá el mundo aduanero: el uso de tecnologías avanzadas, declaraciones electrónicas, información previa de



las mercancías, pago electrónico de aranceles, auditorías postdespacho, envíos rápidos, comercio electrónico y el papel de las aduanas en la seguridad y el control aduanero. Esas cuestiones las debatiremos aquí en los próximos dos días.

“Estoy seguro, añadió el Dr. Wolfgang, que lo tratado aquí en Sevilla repercutirá en esa simplificación del Convenio de Kioto Revisado”.

La Dra. Marta Guelbenzu Robles, Subdirectora General de Relaciones Internacionales del Departamento de Aduanas e IEE, AEAT de España, habló en esta ceremonia inaugural de los retos de las aduanas y el modo en que la industria 4.0 con las nuevas tecnologías revolucionarán los sistemas aduaneros del mundo. Y tanto Europa como América Latina llegamos tarde a estos temas tecnológicos que hoy dominan Estados Unidos, China, Japón y Corea. Tendremos que ponernos al corriente muy rápido. La tecnología hará que todos cambiemos nuestra manera de pensar, incluyendo la aduana que pasará de administrar una estructura jerárquica, a una cadena de suministro abierta donde todos los participantes compartan la misma información para hacer los análisis de riesgo que también tendremos que compartir entre todos los usuarios.

La trazabilidad que nos permitirá la tecnología como el blockchain y otras, dará paso a que todos los actores de la cadena logística vigilen que los eslabones sean seguro; lo que a su vez se traduciría en facilitación y en reducción del tiempo del despacho aduanero, añadió.

En el año 2030 la materia prima de las aduanas serán los datos y tenemos que estar listos para administrarlos correctamente. Este tipo de foros nos permite vislumbrar y compartir ideas respecto al futuro para prepararnos y que no nos tome por sorpresa.

Por su parte, en representación del Ingeniero Roberto Azevedo, Director General de la OMC, la Dra. Suja Rishikesh Mavroidis, Directora de la División de Acceso a los Mercados de la Organización Mundial de Comercio, dijo

que el sistema multilateral de comercio ha contribuido a impulsar un crecimiento sin precedentes en el mundo, pero hoy está sufriendo los embates de la política y la tecnología.

En la OMC entendemos que la tecnología reduce los gastos de transporte y de comunicación, lo cual abona a la facilitación, también incrementa la seguridad creando una red de información confiable y asequible para las aduanas. Con la inteligencia artificial, blockchain, drones, escáners, biometría, la nube de información, la automatización, etc., las aduanas aumentan su capacidad de análisis de riesgo y pueden por lo tanto concentrarse en los embarques que sí conllevan algún peligro.

La logística también ha cambiado drásticamente con el uso de la tecnología, hoy con el manejo de datos, los proveedores logísticos son más eficientes, calculan mejor los tiempos de entrega, los costos y aportan valor a sus clientes en el proceso de producción.

El reto que vemos es que la tecnología avanza mucho más rápido que lo que se ajusta el sistema de comercio global. No olvidemos que estamos participando en todo el mundo y por ende hay distintos idiomas, culturas, maneras de percibir los problemas, etc., por ello hay que hablar de la interoperatividad de los sistemas.





Otro problema que tenemos muy en cuenta en la OMC es la brecha digital, en particular la falta de conectividad digital que aún tienen muchos países. También la confidencialidad y la propiedad de los datos es otro de los temas a resolver. Alguien dijo una vez, resaltó la Dra. Suja, “no podemos detener la tecnología, lo único que podemos hacer es acogerla”, yo añadiría que es necesario ser muy críticos para ver cómo y de qué manera la acogemos.

Sé que no nos manejamos a una velocidad óptima, tiene 164 miembros la OMC y todos tienen un ritmo, más el contexto geopolítico que estamos viviendo, dificulta nuestro actuar; pero el futuro aún no está escrito, hoy podemos imaginar cómo podría ser. Ustedes como académicos y estudiosos relacionados a las aduanas, tienen la responsabilidad de ayudarnos a construir el nuevo ecosistema en el que la tecnología facilite el comercio, reduciendo el tiempo y los costos, a fin de asegurar que la corriente comercial circule de manera libre y previsible”, concluyó.

Por último, el Presidente de CAAAREM, Ing. Arturo Reyes Rosas, habló del papel de la Confederación como impulsor y facilitador del conocimiento en esta rama especializada del Derecho: “Es un compromiso y una responsabilidad para con nuestro gremio que opera en la mayoría de los países de la Organización Mundial de Aduanas, y sobre todo, un legado fundamental para las nuevas generaciones de estudiantes del Derecho, la logística y las aduanas, que buscan a través del comercio exterior las respuestas al crecimiento, al desarrollo y a la generación de prosperidad para nuestros pueblos”.



Felicitó a la Academia Internacional de Derecho Aduanero y especialmente a su Presidente, el Dr. Andrés Rohde Ponce, “por esta labor sostenida y trascendental para todos aquellos que nos apasiona el comercio exterior y las aduanas”.

Hizo hincapié en la responsabilidad de la figura del Agente Aduanal que al participar a diario en la operación aduanera los compromete permanentemente a ser los principales impulsores de medidas y normas que aseguren el cumplimiento del Estado de Derecho, garantizando controles efectivos, y buscando siempre la facilitación comercial, en un marco que está en constante evolución.



Panel 1:

Los nuevos modelos de negocios y servicios de la transportación internacional

El primer panel, “Los nuevos modelos de negocios y servicios de la transportación internacional”, fue moderado por el Honorable Juez Jean Bédard, presidente del Tribunal de Comercio Internacional de Canadá.



El Dr. Miguel Ángel Pendón Meléndez, Ex Vicerrector y Profesor de la Universidad de Cádiz y Delegado Español ante la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, expuso “Los nuevos modelos de gestión documental de los negocios y de servicios de la transportación internacional”.

En su plática comenzó recordando que ha habido diversas revoluciones tecnológicas que en su momento cuestionaron el modelo jurídico y las normas tuvieron que responder a los retos que tenían delante. Hace 30 o 40 años se hablaba de la sorpresa del mundo digital con la aparición del internet, pero esto no era del todo cierto porque el sistema financiero mundial llevaba ya años trabajando en redes e intercambiando información, circulación monetaria y de valores, etc. Era una novedad



para el público, pero no para el sistema; lo que es cierto es que las normas se tuvieron que ir acoplando como en el caso de la protección de datos, había que proteger a las personas. Después vino la discusión de los derechos digitales de películas, la música que incluso se intercambiaba entre usuarios.

Con todas estas bases aparece el comercio electrónico. Todo existía, nos explica el Dr. Pendón, las mercancías, los actores que se subieron a una plataforma de comunicaciones, etc., innovación que responde a una necesidad. Eso sí, tuvo que regularse para darle certidumbre al proceso y hubo que redefinir algunos conceptos básicos del Derecho, “el Derecho siempre debe estar evolucionando”.

De todo esto hemos aprendido algunos principios que nos han permitido reinterpretar el ordenamiento, porque en el fondo las reglas que concebimos hace muchos años siguen aplicando a los fenómenos tecnológicos, explicó mientras mencionaba estos principios. El primero es el de no discriminación. No debemos preferir el papel a lo electrónico. El segundo es el principio de neutralidad tecnológica, y el tercero el de equivalencia institucional.



Por su parte, el Profesor Dietmar Jost, Asesor de Aduanas y Seguridad en Global Express Association, ex funcionario de la aduana alemana y de la OMA, expuso el tema de “la tecnología en entrega rápida de paquetes”, comenzó diciendo que en GEA ven la gestión de riesgo como el principio más importante del comercio transfronterizo, señaló. Los aduaneros deben dejar de ser gestores para ser analistas del riesgo.



Apuntó que no se trata de tecnología, sino de desarrollar a las personas y sus competencias. Está de acuerdo en que no hay nada nuevo bajo el sol en materia tecnológica y su relación con las aduanas, no obstante, no todos los países llevan el mismo adelanto en la implementación de esas tecnologías. Por supuesto las diez economías más importantes están listas y mejorando sus sistemas aduaneros, pero el resto del mundo no. Ya tenemos la tecnología, ahora falta acogerla. “Siempre habíamos creído que la tecnología ayudaría a los países en desarrollo a poder seguir los pasos de los top 10. La realidad es que no está ocurriendo y tenemos que hacer que suceda”.



La GEA, Global Express Association, es la asociación que agrupa a las tres empresas de mensajería más importantes del mundo: DHL, Fedex y UPS. Transportan más de 30 millones de envío diariamente en casi todos los países del mundo. “Todos los días tenemos un golpe de realidad porque nuestros compañeros nos informan de cómo van las cosas en sus territorios. Nos interesa saber cómo trabajan las aduanas en los diferentes sitios, no solo lo que políticamente dicen en los documentos sino lo que realmente pasa en el campo”.

Un factor fundamental sigue siendo, según lo dijo, el combate a la corrupción de los sistemas aduaneros en el mundo. Hoy en día siguen existiendo esas malas prácticas casi en todos lados. La tecnología permite prácticamente acabar con ella, no obstante las personas siguen aferrados a las viejas prácticas. “Es increíble que aún tengamos esa falta de competencias”.

En nuestra industria siempre somos los primeros en adoptar nuevas tecnologías porque tenemos que generar confianza en nuestros clientes pero también en los involucrados en la cadena logística. “Nuestros paquetes se escanean cientos de veces, en todo momento tenemos la trazabilidad de ellos”. No obstante, apuntó que aún en los países más desarrollados no desaparece la tendencia de querer revisar todo físicamente o de imprimir un documento para ponerle un simple sello. La gente en las aduanas no sabe trabajar con información, solo confían en lo que miran sus ojos.

Por otro lado, el comercio electrónico nos está llevando a movernos de un tráfico de contenedores a un tráfico de paquetes, y paquetes pequeños, explicó. Esto está haciendo las cosas más difíciles y supone un gran reto no solo para las administraciones aduaneras sino también para las empresas de mensajería y logística.

Otro reto es la financiación de la modernización aduanera. Las administraciones de los países le destinan muy pocos recursos a este tema, por ello la velocidad de implementación de nuevos sistemas es muy reducida.

Recalcó que ellos han desarrollado una serie de propuestas para poder sortear estos obstáculos. Todo se centra en el uso de la información. La información se mueve a la velocidad de la luz, entonces por qué no aprovecharla para las gestiones de riesgo en todo el mundo antes de que lleguen las mercancías. Nosotros tenemos la información previa al despacho, ese es nuestro gran valor para las administraciones aduaneras. Bigdata y analítica son la clave hoy en día.

Concluyó diciendo que tienen que provocar el cambio, que con tecnología disruptiva trabajan con los países más avanzados del mundo para generar confianza al sistema aduanero y a la seguridad, para poder después hacerlo con los países en desarrollo. Explicó que es necesario cambiar la forma de pensar de muchas personas y ese es el principal y más difícil reto del presente y del futuro.

El encargado de cerrar el panel fue el Dr. Bryce Blegen, representante regional en América del Centro de Estudios de Aduanas e Impuestos Especiales de Australia y miembro de la junta directiva de la Academia Internacional de Derecho Aduanero. Él expuso el tema: “reexaminando los modelos del despacho en frontera en la era del comercio electrónico”.

Durante su ponencia comenzó definiendo el comercio electrónico, según la OCDE es la compra o venta de bienes o servicios realizados a través de redes informáticas por métodos específicamente diseñados para recibir o realizar pedidos. Y el comercio electrónico transfronterizo es aquel que cruza fronteras. Bienes que se transportan a través de fronteras. En el comercio electrónico hay una gran parte de términos contractuales, casi siempre tienes que firmar los términos y condiciones antes de poder comprar; esto es un punto medular porque genera mucha información sobre el



comprador y sobre el producto que puede ser utilizado después para la administración de riesgo. Lo que hemos visto en los últimos meses, apuntó el Dr. Blegen, es que el comercio electrónico le está quitando el sueño a la mayoría de los sistemas aduaneros del mundo, pues como sabemos hay dos canales para el despacho, el de las mensajerías y el correo postal que llevan paquetes principalmente de personas que no son importadores regulares, y el de mercancías de grandes volúmenes con empresas que se dedican a exportar e importar mercancía dentro de la cadena de suministro. Las aduanas estaban pensadas para este segundo canal, tenían todo el modelo regulador, el cálculo de impuestos y cuotas, la infraestructura, las ventanillas únicas, el programa de Operador Económico Autorizado, etc.

En cambio, el modelo de los paquete pequeños y masivos, con las negociaciones de los minimis pueden estar exentos de cuotas o impuestos, lo que provoca que muchos países decidan brindarle menos interés a su regulación y lo consideran un canal de bajo riesgo. Hay que recordar que este canal surgió para el envío de paquetes por el correo postal y las aduanas no se preocupaban por ellos. Ahora parece un canal que nació para el comercio electrónico y por su creciente volumen no deja dormir a los administradores de las aduanas en el mundo.

En estos tiempos de guerras comerciales, explica, muchos están prefiriendo hacer uso de este canal porque les permite no pagar impuestos o pagar menos, recordemos que en el caso de los Estados Unidos se pueden enviar sin arancel paquetes menores de 800 dólares. Otro incentivo es que muchos de estos paquetes no pasan el control tradicional, ni las ventanillas únicas, ni los engorrosos requisitos que deben cumplir los importadores en el otro canal tradicional, etc. El resultado tan solo en los Estados Unidos es de 1,8 millones de paquetes al día con valor declarado por debajo de los 800 dólares; y la respuesta del CBP, que parece ilógica, es tener un control más exhaustivo.

Los comerciantes se han dado cuenta que el reto no está en pasar de una tienda física a una tienda on line. Está siendo más bien, pasar de un canal tradicional de despacho, al otro canal del comercio electrónico.

Por su parte, las autoridades aduaneras al ver esto, piensan en cómo detenerlo, cómo revisarlo totalmente, cómo ponerle impuestos para que ya no sea tan atractivo comprar on line, etc. Esto ha llegado a tal grado que tanto la OMC como OMA tienen grupos específicos para encontrar soluciones viables para las administraciones de los países. La Organización Mundial de Aduanas en su Marco SAFE del 2005 tiene algunas cuestiones que involucran incluso al sector privado y a la figura del Operador Económico Autorizado.

Otro reto que les preocupa a las administraciones de los países sobre el comercio electrónico es el modelo de recaudación de impuestos. Muchos han estudiado cómo tributan las compras on line, dónde se deben pagar los impuestos, etc. Aún tienen muchos caminos que explorar sobre este tema.

El Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC también destaca algunos puntos a fin de que el comercio electrónico siga creciendo pero bajo control. Recientemente la Unión Europea ha anunciado que a partir del 2021 todos los envíos transfronterizos estarán sujetos a IVA y la excepción de aranceles que estaba en 150 € se conservará. También habrá que hacer declaración aduanera de cada uno de estos paquetes. Otros países están siguiendo el liderazgo de la Unión Europea, los operadores de las plataformas de comercio electrónico tendrán que registrarse, estén o no dentro del país, para pagar IVA.

Esta discusión no ha terminado, finalizó. Nadie quiere ir al rojo, nadie quiere detener el flujo del comercio electrónico pero sí queremos modificarlo para tener una mejor gestión de riesgo.



Panel 2:

La gestión inteligente en los puertos, aeropuertos y cruces fronterizos

El Dr. Osiris M. Ramírez Ponce de León, Consultor Técnico de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, fue el encargado de moderar el segundo panel de la XV Reunión Mundial de Derecho Aduanero celebrado en Sevilla. En esta ocasión, tres expertos debatirían sobre la gestión inteligente en los puertos, aeropuertos y cruces fronterizos.



El Dr. Carlos Gallegos Marchena, Ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Puertos de la Organización de Estados Americanos, OEA, habló de “la actualidad sobre el desarrollo tecnológico portuario, la seguridad y la facilitación comercial”.

Inició diciendo que el 80% de las mercancías del comercio exterior mundial que se transportan, lo hacen por barco. La historia del comercio marítimo es muy antigua, se remonta a los fenicios, no hay tiempo de contarlos aquí todo ni de resumirlo, pero veremos que el punto mayor de innovación en este transporte se da en los años 50 del siglo pasado con la llegada del contenedor que facilita el comercio intermodal. Hoy hay más barcos moviendo mercancías, que hace 15 años, en este periodo ha crecido el movimiento marítimo alrededor de un 25%.

Señaló que la tendencia sigue en aumento como lo demuestra el crecimiento de los megabuques, en el año 2000, los barcos portacontenedores movían de 2 mil a 3 mil cajas, para el 2005 duplicaron su capacidad, y hoy hablamos de barcos capaces de transportar hasta 21 mil 400 contenedores. Lo que ha llevado también a la necesidad de tener puertos con la capacidad de atender a esas naves.



Para que se den una idea, este barco es del tamaño de 4 canchas de fútbol.

Otra característica que vemos son las alianzas y la fusión de navieras. Las más grandes comienzan a comprar a las más chicas o a buscar alianzas por las rutas. Hoy hay tres alianzas principales:

- ▶ Alianza 2M: Maersk, MSC y HMM con acuerdos con HMM
- ▶ Ocean Alliance: CMA, Cosco Shipping, APL, Evergreen y OOCL.
- ▶ La Alianza: Es aquí donde encontramos los mayores cambios. Entra en juego la empresa ONE (en la que se encuentran MOL, NYK y K Line) que formará parte de esta alianza naviera junto a Hapag-Lloyd y Yang Ming.

Estas tres alianzas mueven el 91% de la carga marítima del mundo brindando servicios a más de 80 países. Y lo que es quizá más importante, están controlando también los procesos logísticos desde el origen hasta el destino final, sumando ya a las interfaces terrestres, explicó.



Hay menor competencia, lo que encarece los costes y aumentan su poder negociador ante terceros y ante las administraciones o autoridades portuarias. Estas empresas manejan también las terminales de nuestros países y en la práctica vemos que son las que llevan la inversión para el desarrollo tecnológico del sistema logístico. Su fuerza aumenta a cada paso.

Concluyó diciendo que hoy se escucha mucho sobre la automatización de los puertos, la realidad es que solo el 1% de los puertos del mundo está totalmente automatizado. Hay terminales semiautomatizadas, que representan otro 2%. Los retos en esta materia son mayúsculos por los costes, el nivel de tecnología, los sindicatos que frenan estos proyectos, etc.

El segundo ponente, el Dr. Daniel Molleja Conde, Director y Docente de los Cursos de Comercio Internacional de la Universidad de Andalucía y Consultor Internacional en Desarrollo de Software, trató el tema de la “disrupción tecnológica 4.0 en la gestión de puertos”.

“4.0 es la nueva Revolución Industrial, la primera fue con el uso del carbón, la segunda con la electricidad, la tercera permite la producción masiva de bienes, y hoy, la 4.0 es modelo de organización distinto de la producción, un modelo neuronal que funciona de manera descentralizada”, comenzó explicando.



Dijo que dos de las características de esta industrialización 4.0 son: 1) la predictibilidad a través del manejo de datos masivos, por lo tanto, nos permite adelantarnos a los acontecimientos, y 2) un modelo de consumo exacto que implica un ahorro de recursos, vamos a gastar solo lo que necesitamos, un ejemplo de esto último es lo que ha llevado a miles de empresas a producir en el sitio donde venderá sus productos; la impresión 3D entraría también aquí, esto implicaría ir hacia un coste marginal cero que tiende a eliminar a los grandes transportistas de la logística porque ya la producción se lleva a cabo en los puntos de consumo.

Un sistema de eficiencia, de trabajo colaborativo y predictivo que usa la tecnología para un mejor nivel de productividad y competitividad. Y bien, ¿qué tiene que ver esto con los puertos?, se cuestiona, hoy todo. En la pasada ponencia escuchamos las estadísticas de automatización de los puertos y de los grandes barcos que hoy transportan contenedores. Habrá que plantearse qué tan efectivos son. ¿Para qué queremos automatizar los puertos, es el objetivo de quién o con qué motivo? “Les pongo un ejemplo, el fabricante de uno de los aviones más grandes del mundo para transportar pasajeros y que reduciría significativamente los costos de vuelo por persona, se ha dejado de fabricar porque operativamente no resultó viable. Lo que en papel parece magnífico no siempre resulta así en la realidad”.

Señaló que el tema de internet de las cosas que convierte cualquier objeto pasivo en un objeto activo, generando una malla neuronal de comunicación entre los distintos objetos que participan en la cadena de suministro, más el tema del análisis masivo de datos que es lo que alimenta a la inteligencia artificial que, al final, lo que está haciendo es trabajar sobre históricos que nos permiten generar una cierta predictibilidad con una seguridad absoluta, y la tecnología blockchain, son conjunto de herramientas que deben ser reguladas por el Derecho. “Es necesario hacer, como se ha hecho en momentos anteriores de la historia, un ejercicio de normalización, clasificación y regulación de esta tecnología, generando certeza en el uso de estos distintos dispositivos que permiten tener esa trazabilidad de los productos desde su origen hasta su lugar de consumo. Teniendo un marco regulador, podremos obtener los mejores beneficios de estas tecnologías”.

Continuó citando las ventajas que han tenido los procesos de automatización de los puertos, fundamentalmente tres: la reducción del empleo masivo. Hoy nadie quiere lidiar con sindicatos, y entre menos personas participen en los procesos, menos malas prácticas habrá en ellos; otro factor importante es eliminar los errores humanos que son muchos y cuestan mucho; y el tercero es la reducción de los tiempos en el despacho, porque un puerto automatizado puede trabajar 24x7.





Por último, el tercer expositor, el Dr. Norbert Kouwenhoven, líder de Autoridades Globales de TradeLens de IBM, habló sobre “TradeLens, Gestión de Riesgos y Facilitación del Comercio.

Abrió explicando qué son los TradeLens: una solución de comercio global para la cadena de suministros desarrollada por IBM y Maersk, una plataforma basada en blockchain con la capacidad real de revolucionar el comercio internacional. Podemos con esto seguir la ruta de un contenedor para saber el recorrido que ha tenido esa mercancía y los documentos que se anexaron.



Desde embarcadores, líneas navieras, forwarders, operadores de puertos y terminales, transportistas terrestres y las autoridades aduaneras pueden interactuar más eficientemente mediante el acceso en tiempo real a los datos de envío y documentos de embarque, incluidos IoT y datos de sensores que van desde el control de temperatura hasta el peso del contenedor.

Los números son impresionantes en cuanto a capacidad de gestión de datos, seguimiento de mercancías, reducción de tiempos y errores... Una herramienta realmente eficaz y que cuenta con el apoyo de más de 90 organizaciones, entre operadores, transportistas, autoridades aduaneras, agentes de carga.

Aseguró que aproximadamente un 25% del gasto de transporte de un contenedor está relacionado con las aduanas sobre todo por una mala gestión del importador o exportador. La idea es que el sistema de TradeLens colabore para no perder tiempo ni dinero en revisiones que no tienen razón de hacerse y mejor se enfoquen en aquellas que pueden ser vulnerables, sobre todo porque esta herramienta tiene toda la trazabilidad de las mercancías cargadas en un contenedor, finalizó.



Panel 3:

La Inalterabilidad, interoperabilidad y trazabilidad de la documentación y la información del transporte y de la carga

El panel número tres estuvo moderado por el Dr. Massimo Fabio, Socio de KPMG y miembro de la Junta Directiva de la Academia Internacional de Derecho Aduanero, ICLA.



La Dra. Susanne Aigner, Jefa de la Unidad de Legislación Aduanera, de TAXUD en la Comisión Europea, Ex Directora Adjunta de la Dirección de Facilitación y Cumplimiento de la Organización Mundial de Aduanas, habló sobre la “Armonización de datos y requisitos legales”.

Comenzó explicando que dentro de las principales nueve tareas de la comisión económica de la Unión Europea, se halla el trabajo de las aduanas. Es un gran reto coordinar a 28 Estados miembros que tienen que actuar como uno solo para proteger



el mercado, a los ciudadanos y a la competitividad de los países miembros. La Unión Aduanera es sin duda una gran historia de éxito, por la que se hacen por segundo 9 declaraciones aduaneras con un valor promedio de 100 mil euros, y el 99% de estas declaraciones son electrónicas.

Pero imaginen ustedes lo que significa, -continuó- el que 28 países implementen la misma tecnología, apliquen del mismo modo el Reglamento y estén en un mismo nivel para poder impedir cualquier opción de fraude o algo que ponga en riesgo a la población. No ha sido fácil porque cada miembro está orgulloso de sus propios logros, de sus propios méritos pero es necesaria la cooperación para integrar por ejemplo, una sola ventanilla única y no tener 28 ventanillas únicas hablando distintos lenguajes. También la automatización completa es necesaria para tener control y evitar los riesgos, dijo.



Mencionó los objetivos del nuevo Código Aduanero: a) Cambiar a un entorno sin papel totalmente electrónico, b) Simplificar, modernizar y racionalizar las reglas y procedimientos, c) Mayor seguridad jurídica y previsibilidad, d) Aumentar la claridad de las aduanas para permitir el despacho uniforme, e) interpretación e implementación / igualdad de condiciones, f) Reforzar la figura del Operador Económico Autorizado y alinear condiciones para simplificaciones, g) Equivalencia de análisis y controles de riesgos, h) Reglas comunes para todas las aplicaciones / decisiones, i) Proteger los intereses financieros de la Unión Europea.

Posteriormente habló sobre la armonización de datos y requisitos legales del Código Aduanero, enlistándolas de la siguiente manera:

- ▶ Reglas uniformes, alineación de requisitos.
- ▶ Validez de decisiones en toda la Unión
- ▶ Requisitos de datos alineados
- ▶ Normas comunes en materia de aduanas competentes
- ▶ Derecho a ser escuchado por el solicitante, para todas las decisiones
- ▶ Consulta obligatoria entre los Estados miembros
- ▶ Fecha límite alineada para todas las decisiones (120 días + 30 días extensión potencial)
- ▶ Seguimiento obligatorio de todas las decisiones.
- ▶ Reglas comunes para revocación, suspensión y enmiendas de decisiones



En términos de procedimientos aduaneros dijo que ahora es más simplificado (en particular procesamiento; almacenamiento / libre zonas); se da prioridad a la obligación de garantizar la recaudación de impuestos; todos los requisitos de datos (declaraciones y procedimientos / autorizaciones) fueron alineados y armonizado a nivel de la UE (anexos A y B); algunas simplificaciones estaban desactualizadas, y se sustituyeron las simplificaciones nacionales de los Estados miembros por las normas de toda la Unión establecidas en el paquete UCC; por último, todos los requisitos de datos se alinearon con el modelo de la OMA.

Mencionó que el periodo de transición legal para que las autoridades aduaneras de los países miembros se adaptaran a las nuevas normas del Código fue en mayo de 2019, mientras que para la transición de Tecnologías de la Información a fin de desarrollar o actualizar herramientas tecnológicas, será hasta diciembre de 2025.

Por último, la Dra. Aigner explicó por qué se dio este periodo de gracia por el Parlamento Europeo y sin probabilidad de aplazar, para terminar de desarrollar los sistemas de TI hasta el 2025. Los sistemas aduaneros siguen siendo complejos e implican un gran coste de recursos económicos y humanos para cada uno de los países miembros. No obstante todo están trabajando ya en su renovación y abocación al Código Aduanero.

Por su parte, el Dr. Domenico de Crescenzo, Vicepresidente de la Federación Nacional de Empresas de Transporte Internacional de Italia, y Presidente del Órgano Asesor Aduanero de FEDESPEDI, habló sobre “la eficiencia de los sistemas portuarios electrónicos para la interoperabilidad entre las autoridades públicas y la administración y la interconexión entre operadores económicos”.

El Dr. de Crescenzo comenzó definiendo qué es la Federación Italiana de Transitarios Internacionales: “Nuestra misión es crear una cultura digital más fuerte alrededor de las personas que trabajan en la industria de la logística”. Representan al 90% de las empresas de transporte de carga italianas (13 billones de euros / año de facturación total y más de 30 mil operadores).

El escenario global está marcado por grandes cambios en el camino y grandes desafíos por enfrentar como el nuevo proteccionismo, las guerras comerciales, el Brexit, etc., el alto nivel de competencia y la creciente integración de la logística con el comercio. Al mismo tiempo tenemos la revolución digital, Big Data, Blockchain, automatización, Realidad Aumentada, Inteligencia Artificial, Internet de las cosas, nuevas competencias y habilidades que están haciendo evolucionar a nuestros negocios.

Como ya se ha mencionado en esta Reunión Mundial, las nuevas plataformas digitales que están revolucionando a la logística, llámense, e-commerce, blockchain, etc., están basadas en la información (el Big Data) y hay tres palabras clave que van ligadas a ella: inalterabilidad, interoperatividad y trazabilidad.

“Nosotros somos promotores digitales por naturaleza, los agentes de carga tienen un papel estratégico dentro de la industria de la logística como facilitadores del comercio internacional, y en ese sentido, tenemos dos metas: Impulsar la estandarización y eficiencia de los procedimientos, y preservar la protección de datos, a fin de mantener una competencia leal en el mercado”, apuntó.

Continuó diciendo que la evolución de los agentes de carga dejar de ser simples proveedores de servicios y pasar a ser un asesor comercial. Ayer, nuestro lema era: Monitoreo del proceso y



Resolución de problemas; Hoy decimos: Proveedor de soluciones y Gestión de riesgos; Mañana diremos: ofrecemos servicios de alto valor y somos proveedores de datos confiables.

Por último, el Dr. Mirosław F. Zielinski, experto del Fondo Monetario Internacional y Ex Director de Política Aduanera en TAXUD de la Comisión Europea y ex Director General de Aduanas de Polonia expuso el tema de “El uso del Big Data y el Blockchain y otras tecnologías”.

Big Data, lo importante aquí es señalar que no es información homologada, hay datos estructurados y datos no estructurados que requieren herramientas nuevas porque estamos habituados a tener tablas de datos con buenos formatos que pueden ser analizados por muchísimas herramientas de tecnología de la información para obtener resultados concretos, en cambio los no estructurados pueden ser muy complicados. Ahora bien, el Big Data puede ser manipulado y si esto sucede los resultados serán incorrectos. La mejor conclusión es no confiar por completo en la simple información masiva.

La información es muy útil para tomar decisiones, sobre todo en este ámbito aduanero para poder realizar análisis de riesgo y hoy hay una cantidad infinita de posibilidades para obtener información pero muy pocas personas o empresas que analicen la información.

Respecto al Blockchain señaló que es un tipo de libro de registros distribuido para mantener un registro permanente y en teoría “a prueba de manipulaciones” de datos transaccionales. Una cadena de bloques que funciona como una base de datos descentralizada que es administrada por computadores pertenecientes a una red de punto a punto. Cada uno de los equipos de cómputo de la red distribuida mantiene una copia del libro de registros para evitar un único punto de fallo y todas las copias se actualizan y validan simultáneamente.

Anteriormente, las cadenas de bloques se asociaban solo con monedas digitales, con Bitcoin en particular. Hoy en día, las aplicaciones de blockchain se están explorando en muchas industrias como una forma segura y rentable de crear y administrar una base de datos distribuida y mantener registros para transacciones digitales de todo tipo, por supuesto para la logística.

Ningún Blockchain abierto o tradicional servirá para la gestión aduanera. Tendrá que ser uno privado, con un gestor, quizá los datos puedan estar accesibles para todos los socios de la cadena, pero también es importante un acceso selectivo.

Para finalizar dijo que el Código Aduanero le da facultad a las aduanas a ingresar a los sistemas de los operadores de la cadena logística, con lo cual la aduana puede gestionar mejor el riesgo y el pago de impuestos, en poco tiempo veremos cómo funciona en la práctica.



Conferencia Magistral de la Dra. Pilar Jurado, Directora del Departamento de Aduanas e IEE, AEAT, España

La Dra. Pilar Jurado, egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, agradeció al presidente de la Academia Internacional de Derecho Aduanero, Dr. Andrés Rohde Ponce, no solo por la invitación a participar en esta XV Reunión, sino por haberlo organizado en la ciudad de Sevilla y especialmente en su alma máter.



Como ustedes saben, España es miembro de la Unión Europea, en ese sentido, tuvimos que renunciar a tener una política aduanera propia y la norma que nos aplica es una norma comunitaria y la interpretación que hay que hacer de esta norma es parcialmente atendida por los tribunales nacionales pero quien tiene la última palabra, la doctrina, es el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Esto condiciona la visión que tenemos de lo nacional porque debemos estar mentalizados para velar por un interés superior, señaló.

“Esto ha sido toda una evolución y un aprendizaje, hay que recordar que es en 1968 cuando llegamos a la Unión Aduanera a través del instrumento del arancel comunitario común. De ahí partimos en la construcción de una norma de directa aplicación. Así es como ha ido evolucionando la normativa aduanera dentro de la Unión hasta que llegamos al actual Código Aduanero de la Unión Europea del 2013 que entró en vigor en el 2016. Este Reglamento tiene un procedimiento administrativo completo porque el de 1992, que era el anterior, era parcial y permitía diversas interpretaciones que eran contradictorias”.



Continuó explicando que el actual Código Aduanero habla de las decisiones aduaneras, que desde el punto de vista doctrinal, son un procedimiento administrativo como los que se tienen en cualquiera de las administraciones nacionales para la operación diaria de las aduanas, en el que la administración tiene ciertas potestades y en contrapeso el contribuyente tiene ciertos derechos.

En esta idea de que toda la normativa aduanera es de ámbito exclusivo de la Unión, la Dra. Jurado citó el artículo 3 del Código donde se señala el mandato que la Unión Europea les da a las aduanas.

“Las autoridades aduaneras serán responsables de supervisar el comercio internacional de la Unión, debiendo contribuir a un comercio justo y abierto, a la aplicación de los aspectos externos del mercado interior -tomando en cuenta que uno de los principios de la Unión Europea es la construcción de un mercado interno sólido que no tenga trabas, dijo- y a la ejecución de la política comercial común y de las restantes políticas comunes de la Unión relacionadas con el comercio, así como a la seguridad global de la cadena de suministros”.

“Y nos dice que las autoridades aduaneras adoptarán medidas destinadas, en particular, a: proteger los intereses financieros de la Unión y de sus Estados miembros; proteger a la Unión del comercio desleal e ilegal, apoyando al mismo tiempo las actividades comerciales legítimas; garantizar la seguridad y protección de la Unión y de sus residentes, y la protección del medio ambiente, actuando, cuando proceda, en estrecha cooperación con otras autoridades; y mantener un equilibrio adecuado entre los controles aduaneros y la facilitación del comercio legítimo”.





Señaló que otro punto trascendental en el que tiene que trabajar la aduana es en la mejora de la logística, partiendo del hecho de que la aduana es un eslabón más de la cadena. La logística ha evolucionado permitiendo un sinfín de mejoras en el transporte, en el almacenaje, en la automatización de los procesos, etc., que por supuesto han obligado a las aduanas a ser más eficientes, eso sí, sin perder control pero colaborando en este dinamismo del comercio que genera bienestar.

Como ustedes saben, dijo, lo que las aduanas hoy en día queremos es información, poder facilitar la vida al operador y nosotros hacer los controles oportunos que debemos hacer. En este tiempo la información es la materia prima de las aduanas para poder seguir mejorando día a día.

La Dra. Jurado habló sobre la experiencia de la aduana en materia de seguridad. Dijo que las aduanas estaban acostumbradas a cumplir y hacer cumplir la normatividad del comercio, velar por la protección del medio ambiente, de las personas, pero el tema de la seguridad mentalmente les ha costado, a pesar de que las aduanas están ligadas a ello por la cuestión fronteriza.



Posteriormente habló sobre la agenda en la que están trabajando las administraciones aduaneras de la Comunidad Europea que también aparecen en la agenda de la Organización Mundial de Aduanas. Respecto a la unión aduanera están viendo cómo fortalecerla para que el comercio reporte de manera positiva dentro de la Unión. Y ahora se enfocan en que todos los países apliquen la normatividad uniformemente en temas de recaudación, de gestión de riesgo, de administración del recurso humano, hoy hay 120 mil personas trabajando para las aduanas de la Unión Europea y todas tienen que tener el mismo nivel de capacitación para aplicar los mismos criterios, etc.

Señaló que otro tema que ha surgido entre los distintos países es si las aduanas deben o no seguir dentro en los ministerios de finanzas porque cada día su papel recaudatorio disminuye con la facilitación del comercio; o deben pertenecer a los ministerios del interior por su peso en el control de las fronteras. Para ella da lo mismo estar en uno o en otro, siempre y cuando las aduanas cuenten con un presupuesto propio para cumplir sus funciones y tengan un peso político importante para poder ejercer su labor estratégica.



Respecto al análisis de riesgo, apuntó que continuamente están mejorando los controles de toda la Unión, que se basan en el análisis de la información y que depende del uso de mejores sistemas tecnológicos que interactúan y están homogenizados entre todos los miembros. La mercancía que ingresará a la Unión Aduanera deberá ser analizada en la aduana por donde ingresará. Esa aduana es la responsable de analizar el riesgo con base en la información de la declaración. “Estamos trabajando en un repositorio común para todos los miembros de la Unión a fin de tener acceso a la misma información de las declaraciones de entrada y de salida”, apuntó.

Otro reto que tiene la aduana es la cooperación con los ministerios del interior en temas de seguridad ligados al terrorismo. La aduana tiene la información comercial, pero la que cuenta con el resto de la información sensible para un análisis de este tipo es el Ministerio del Interior. Ambos deben trabajar coordinadamente por el bien de la sociedad.

Abordó también del tema del comercio electrónico, dijo que en la Unión Europea han tenido un impacto importante de los envíos de bajo valor a particulares, el famoso B2C. Los envíos hasta los 22 Euros no pagan IVA y hasta 150 Euros están exentos de arancel. Los envíos por debajo de los 22 Euros han aumentado un 25% del 2016 a la fecha. El coste que supone tramitar este paquete para una administración aduanera es muy alto comparado con el ingreso.

La Unión Europea ha respondido a esto con una nueva legislación que suprime a partir de enero del 2020 la excepción de esos 22 Euros. Todos esos paquetes tendrán que presentar ahora una declaración.

Para finalizar, la Dra. Pilar Jurado, explicó que el éxito de las aduanas hoy en día no se mide únicamente por lo que aportan al presupuesto público a través de la recaudación, recordemos que los impuestos que cobran las aduanas han ido disminuyendo. Los índices de eficiencia casi siempre van ligados a los tiempos del despacho de las mercancías. La OMA siempre pide que hagamos el Time Release Indicator para poder medir nuestras fortalezas y debilidades.

“Ahora, lo que yo digo es que para medir realmente el tiempo del despacho en la aduana se debe medir a todos los actores de la cadena logística. Operadores y autoridades que también intervienen en el despacho”, de lo que se trata es de hacer más eficiente la cadena y más competitiva. En este sentido, apuntó que según el Código Aduanero de la Unión, la aduana es la que debe promover la cooperación, coordinación y facilitación de información con las distintas autoridades. Es decir, ser el director de la orquesta para mejorar la logística.

Por último, dijo que la Unión Aduanera ha cuestionado hacia dónde tiene que ir la aduana del futuro, una visión del 2040. “Sinceramente me da un poquito de miedo pensar en 20 años; si echamos un vistazo a lo que ha cambiado la vida y las aduanas en los últimos 20 años tenemos de qué hablar. De lo que estoy segura es que en mucho tendría que cambiar el mundo para que las aduanas no sigan ahí como un eslabón más de esa cadena logística. Ahora bien, el cómo es distinto, ¿seguirá siendo un espacio físico donde estemos todos los aduaneros? Quizá no, eso cambiará en la medida en que el Big data nos llevará a despachar de manera diferente. También de lo que estoy segura es que nuestra relación con el sector privado seguirá en aumento. Esto es porque tenemos intereses comunes y si queremos hacer bien las cosas las haremos juntos”.



Panel 4:

La gestión inteligente del control aduanero y la Ventanilla Única

El panel número 4, “La gestión inteligente del control aduanero y la Ventanilla Única”, estuvo moderado por el Dr. Rosaldo Trevisan, Juez del Tribunal Fiscal de Brasil y miembro de la Academia Internacional de Derecho Aduanero, ICLA.



La Dra. Georgina Estrada Aguirre, Administradora Central de Apoyo Jurídico de Auditoría de Comercio Exterior del Servicio de Administración Tributaria de México, nos habló sobre las “Auditorías electrónicas, el uso de información con la que disponen las aduanas para hacer inteligencia artificial”. Comenzó diciendo que las auditorías electrónicas no son tan comunes porque la autoridad requiere aún de normativa para dar certeza a todos los eslabones de la cadena logística. La principal diferencia de una auditoría convencional con una electrónica es que el resultado de la última está tan focalizado que cuando la autoridad visita a una empresa, ya lleva el punto o el problema de la posible irregularidad que desea analizar. Esto tiene una efectividad muy alta en el control aduanero.



“En qué consisten las auditorías electrónicas, primero en un sistema de inteligencia de comercio exterior que nos permite analizar mejor la información, identificar de manera masiva un padrón no confiable de contribuyentes que encajan en algunos supuestos particulares y enfocarnos en auditorías, ágiles, certeras y precisas”. Explicó que sus principales beneficios son ahorros económicos, tiempo del personal de la administración aduanera, información segura, paperless, no discrecionalidad de parte de algún funcionario para ejercer alguna auditoría a quien no deba de ser auditado y mejores resultados.



Dado que el comercio exterior es un motor para las economías del país, las aduanas tienen una posición privilegiada, importantísima para facilitar el intercambio de mercancías, la generación y el análisis de la información que debe ser compartida entre eslabones de la cadena de suministro. “No podemos negar que existe mucha resistencia al cambio por parte de las administraciones aduaneras para ir utilizando estas herramientas tecnológicas y como señalé al principio hace falta también legislar al respecto para no dejar nada suelto y generar certeza jurídica”.

Según las recomendaciones de la OCDE para el uso de la inteligencia artificial, como sería el caso de las auditorías electrónicas, se debe siempre: a) respetar el Estado de Derecho, b) transparencia y manejo responsable de la información de los contribuyentes, y c) evaluar retos potenciales para minimizar su impacto.

Recordó que la inteligencia artificial que es cada día más usada en el mundo aduanero, no es más que una extensión de la inteligencia humana y que depende aún de las personas qué hacer con la información que se genera y a la que la aduana tiene acceso.

Por su parte, la Dra. Evdokia Moise, Analista de Políticas Comerciales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, y Responsable del Comité de Comercio de la OCDE en el área de Facilitación del Comercio, expuso sobre la “Ventanilla Única”. Las Ventanillas Únicas son un elemento importante del cual todos los aduaneros se la han pasado hablando en los últimos años y es que “nos proporcionan una plataforma a todas las partes implicadas en el transporte de mercancías o en el comercio internacional para cumplir con todos los requisitos obligatorios en un solo sitio.



Lo malo es que las ventanillas únicas no cumplen con todo su potencial si los procesos de todas las entidades no se han coordinado o sincronizado. Por ello es que solamente el 40% de los países creen que es un tema prioritario dentro de sus administraciones. Además, según la OMC en su estudio sobre la implementación del Acuerdo de Facilitación, una de las tareas más problemáticas en los países es la cooperación inter-agencias, punto medular para que funcione una ventanilla única, indicó.

El Artículo 10.4 del Acuerdo de Facilitación del Comercio indica que los países miembros procurarán establecer una ventanilla única en la que los comerciantes puedan presentar todos los documentos y datos exigidos por la administración de aduanas y todas las demás autoridades que intervienen en la frontera o conceden licencias para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías, y de la que recibirán todas las notificaciones. "Presentación una sola vez": cuando un comerciante presente los datos u otros documentos exigidos en la ventanilla única, no se le pedirá de nuevo la misma información salvo en casos excepcionales. Los Miembros utilizarán, en la medida de lo posible y practicable, tecnología de la información y las comunicaciones.

Apuntó que la OMA hizo una encuesta sobre el estatus de las ventanillas únicas en América Latina y el sureste asiático, lo primero que encontró es que todas están montadas en diferentes sistemas que dependen directamente de la cantidad de recursos asignados por la administración del país a este proyecto. Los marcos legales muestran una gran variación, fue otro hallazgo, al igual que muchos sistemas responden a los intereses de ciertas agencias del gobierno y la gran mayoría de los países que han implementado la ventanilla, se encuentran en una fase muy temprana de su desarrollo.

La arquitectura tecnológica es crucial para brindar un servicio correcto a los usuarios y a la propia administración, no obstante los políticos están tomando decisiones con base en sus intereses y no los del Estado.

Otro dato interesante es que solo la mitad de los países encuestados han puesto como obligatorio para todas las agencias reguladoras del comercio, el uso de los datos emitidos a través de la ventanilla única, lo cual explica el muy bajo volumen de aceptación y uso porque los importadores o exportadores no desperdician tiempo haciendo trámites que tendrán que volver a hacer después a solicitud de otra entidad del gobierno.

La ventanilla única permite además la coordinación con otros sistemas tecnológicos utilizados por el sector privado, abriendo el abanico de posibilidades para facilitar el comercio a través de esta herramienta. Y no se diga la facilidad que da de interactuar con otros países en el intercambio de información que hoy se requiere para el análisis de las operaciones que cruzan por las aduanas, aunque muy pocos son los países que cuentan con una homologación de la información de su país vecino y que les permita realmente utilizarla a favor del comercio seguro.

Por último, destacó que solo 1/5 de los países encuestados tienen contemplado un sistema de monetización para llevar a cabo el mantenimiento de la ventanilla y las cuestiones de interoperabilidad entre sus socios.



Concluyendo, dijo la doctora, “las ventanillas únicas pueden estandarizar el flujo de la información y el desempeño de los controles fronterizos para expedir el flujo de mercancías y mejorar la seguridad de la cadena logística”.

El Profesor Meng Shao Dong, Director y Profesor del Doctorado del Colegio de Aduanas de Shanghai y Vicepresidente de la Sociedad China de Ingeniería de Sistemas Socioeconómicos, fue el tercer ponente de este panel y presentó la “Aduana inteligente: tecnología de la aduana China en logística”.

Inició hablando de la aduana China que está supeditada al Consejo Estatal de la República y que es uno de sus 37 ministerios. Su estructura tiene cuatro niveles y a cargo hay 47 unidades (42 de ellas tienen distritos aduaneros), 673 aduanas repartidas en el territorio chino alrededor de 100 mil empleados, incluyendo a la policía anti-contrabando. Con esto cubren los 139 puertos, los 83 cruces fronterizos y los 63 aeropuertos.

Según la Ley de Aduanas en China, la administración de aduanas tiene la tarea de controlar los medios de transporte, bienes y artículos en equipaje, correos y otras formas, recaudación de derechos de aduana y otros impuestos, luchar contra el contrabando, compilar estadísticas aduaneras y manejo de otros trabajos de aduanas.

Los cambios en la política comercial de China que hoy la sitúan como uno de los líderes económicos globales, trajeron consigo la transformación de la aduana. Transformación que ha dejado de lado a sus costumbres para dar paso a las recomendaciones internacionales, normas e instrumentos como el Marco SAFE, la Aduana Siglo 21, el uso de Big Data, implementación de la nube electrónica, internet de las cosas y otras nuevas tecnologías con las que están consolidando esta apertura.

Pero la aduana china también está teniendo problemas, sobre todo en el tiempo de despacho, en el análisis de riesgo, en la uniformidad de la operación en todas sus aduanas, la comunicación entre ministerios, algunas regulaciones están desactualizadas y la obtención de recursos para nuevas inversiones también se ven complicados, explicó.

La reforma profunda de la aduana busca una administración basada en la ley, que sea estricta, estandarizada, justa y de aplicación civilizada, salvaguardando la imparcialidad y la justicia en todo momento. Así obtendremos un innovador proceso de despacho de las mercancías basado en dos centros. El primero es el Centro de Prevención y Control de Riesgos que será el encargado de recolectar amplia, integra y completamente la información aduanera interna y externa, aplicar tecnología de big data, realizar análisis centralizados de seguridad y riesgos de acceso, investigación conjunta y unificada. El segundo centro es el Centro de Recaudación y Gestión Tributaria que se encarga de la información y los datos de la declaración aduanera, la recaudación de impuestos, las auditorías, los precios de origen, la clasificación, ordenará la inspección para dirigir operaciones de recolección y gestión de sitios, etc. Estos centros trabajarán mutuamente operando mediante la convergencia empresarial y tecnológica.

Mencionó que para el 2025 la Aduana Inteligente estará completamente establecida y el nivel de tecnología aduanera se ubicará entre los mejores del mundo. Dirigirá el desarrollo de la ciencia y tecnología aduaneras mundiales en áreas clave y, en un principio, dará cuenta de la modernización de las capacidades de gobernanza aduanera.

La aduana china va por buen camino, así lo reflejan los datos, en 2017, el valor total de los bienes importados aumentó un 18,7%, y los ingresos fiscales aumentaron un 26,9%. En 2018, el valor total de los bienes importados aumentó en un 11,5%, y los ingresos fiscales aumentaron en un 8,9%.



De enero a octubre de 2017, el tiempo de despacho de aduana de importación fue de 17.55 horas, y el tiempo de despacho de aduana de exportación fue de 1.16 horas, es decir, un 30.2% y un 35.3% más corto que en el año 2016. Entre ellos, en octubre, el tiempo de despacho de aduana para importación y exportación fue de 11.5 y 0.81 horas respectivamente, que fue 54.3% y 55.1% más corto que el de 2016.

Por último resaltó que en el ranking del Doing Business del Banco Mundial, China subió 32 lugares. De ser el 78 en 2018 y ahora es el 46 en el 2019.

La encargada de cerrar el panel fue la Dra. Nerea Rodríguez Entremonzaga, Subdirectora General de Gestión Aduanera del Departamento de Aduanas e II.EE de España, que habló sobre la Ventanilla Única Aduanera en este país.

Todo parte del artículo 47 del Código Aduanero Comunitario que menciona que cuando las mercancías sujetas a controles aduaneros sean sometidas a otros controles por autoridades competentes distintas de las aduaneras, las autoridades aduaneras procurarán, en estrecha cooperación con esas otras autoridades, que dichos controles se efectúen, siempre que sea posible, en el mismo momento y en el mismo lugar que los controles aduaneros; y para ello, serán las autoridades aduaneras las que cumplan la función de coordinación para lograrlo.

Así, la Aduana lleva la batuta en los trabajos de la Ventanilla Única y coordina a todas las autoridades involucradas en la regulación del comercio, creando un grupo multidisciplinario para poder implementar este reto.

Los objetivos de la Ventanilla Única son agilizar el despacho de las mercancías, evitar las duplicidades, mejorar el control sobre todo en la parte documental y mejorar la coordinación entre todos los organismos privados.

Aclaró que en España, desde 1995 contaban ya con una ventanilla única que veía los manifiestos marítimos enviados por los navieros a los puertos del Estado, situación que aprovechó la aduana para sumarse e implementar la ventanilla única aduanera.

Explicó el modo en que funciona, todo comienza con el envío del manifiesto y la declaración sumaria, la información ya se incluye en la base de datos de la ventanilla única, el interesado o el representante envía una predeclaración. A cambio el importador obtiene ya un número que será la clave de todo el procedimiento. Hoy por hoy, el operador todavía se tiene que dirigir a cada uno de los organismos competentes para pedir su certificado porque aún no tenemos desarrollado el punto único de entrada. En su solicitud el operador incluye el número previo de declaración aduanera.

Hasta aquí estamos en un momento previo en el cual no ha llegado la mercancía, pero todo mundo sabe a través de la ventanilla única quién será el encargado de controlar ese contenedor y coordinar el momento del reconocimiento de la mercancía en caso necesario.

Una de las novedades que trajo la ventanilla fue esta predeclaración aduanera, que según dijo es una declaración de datos reducidos presentado antes de la llegada de las mercancías que sirve como “enlace” para la tramitación del expediente (MRN asignado debe incluirse en las solicitudes) y permite el posible envío de documentación anexa al repositorio y consulta.

Aún quedan retos pendientes y sobre todo continuar mejorando el sistema, pero la ventanilla única española ha funcionado muy bien en la facilitación comercial y en el análisis de riesgo, concluyó.



Panel 5:

¿Cómo las Aduanas, las Empresas de Transporte y la Autoridad Portuaria pueden realizar conjuntamente la Administración de Riesgos?

Moderado por el Dr. Alejandro Gamboa-Alder de la División de Acceso a los Mercados de la Organización Mundial de Comercio y miembro de la Academia, el panel número 5 abordó la cuestión de “Cómo las Aduanas, las Empresas de Transporte y la Autoridad Portuaria pueden realizar conjuntamente la Administración de Riesgos”.



El primer panelista fue el Dr. Tiuna De Benito Fernández, Gerente Regional de las Américas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, así como experto en Comercio Marítimo y en Tecnologías de la Información que expuso el tema “la coordinación de las autoridades portuarias, sanitarias, policiacas y otras autoridades aduaneras en los puertos, aeropuertos y cruces fronterizos”.

Inició señalando que es más complejo poner de acuerdo a los organismos del sector público que a los del sector privado porque entre las distintas autoridades existe un nivel de competencia político muy alto, sumado a que en países de América Latina o África, muchos gobiernos reinventan o eliminan lo hecho por las administraciones anteriores creyendo que solo su visión tiene sentido.



Para colaborar con estos actores públicos relacionados con el comercio exterior, hay que acelerar y simplificar el flujo de la información. El entorno tiene que ser viable y simplificado para evitar la corrupción, el mayor mal de todo proceso aduanero, añadió. La mejor manera de bajar los índices de corrupción, los problemas de evasión, el contrabando, etc., es haciendo que todo mundo sepa qué está ocurriendo.

El Dr. De Benito dijo que para las Naciones Unidas el concepto de ventanilla única ha quedado ya muy corto, y se debe dar paso al gobierno electrónico porque a través de la ventanilla única uno puede concluir un simple trámite, a diferencia del e-government que tiene la capacidad de tener diferentes procesos. Lo más grave de la ventanilla única es que no todas las entidades de los gobiernos tienen el mismo grado de automatización



Apuntó también que antes de llevar a cabo los grandes procedimientos de automatización hay que sistematizar los procesos porque si no la automatización fracasa. Lamentablemente pocos gobiernos lo toman en cuenta. “La rueda ya está inventada y se puede recurrir a los organismos como el que yo represento para asesoría e implementación”, finalizó.

Por su parte, la Dra. Yan Zhou, Representante principal para Asia Oriental y Sudoriental de la Unión Internacional del Transporte por Carretera, habló de la “logística segura: TIR transporte y sus prospectos en China”. Dijo que a pesar de permanecer a la industria del transporte, llevan más de 70 años relacionándose con las autoridades aduaneras por el sistema de tránsito internacional.



Explicó que IRU es la Organización Mundial de Transporte por Carretera y que fue fundada en Ginebra en 1948 para ayudar a la Europa devastada por la guerra a reconstruir sus enlaces comerciales y carreteras. Posteriormente se creó el sistema TIR en 1949, que se convirtió en una convención de la ONU en 1959. Tiene 164 miembros de 82 países. 62% son miembros del sector logístico y 38% del sector transporte.

TIR es un acuerdo, para el transporte por carretera, que permite el transporte de mercancías bajo precinto aduanero entre dos países firmantes del acuerdo. El Convenio TIR pretende favorecer al máximo el transporte internacional de mercancías por carretera. Los controles y formalidades aduaneras se realizan en la aduana de salida y en la de llegada; las aduanas durante el tránsito sólo comprueban el precinto. Así, se consigue acelerar el tránsito en los puestos fronterizos de las mercancías acogidas a este convenio. Se trata de alcanzar un equilibrio entre las responsabilidades de la autoridad aduanera y las del comercio internacional.



China se ha convertido en el país número 70 en ratificar el Convenio TIR de las Naciones Unidas, el estándar mundial para el tránsito aduanero de mercancías internacional y el objetivo de esta oficina que coordino ahí es implementar el sistema TIR para unir a este gigante asiático con el resto del mundo a través de sus carreteras, facilitando el tránsito y la frontera procedimientos de cruce.

La adhesión de China a la Convención TIR abrirá nuevas oportunidades para un transporte eficiente y más rápido y rutas de transporte entre China y Europa. Puede llegar a ser un elemento de cambio real para el comercio internacional y es una importante contribución a la visión china, explicó. El 92% del comercio entre China y Europa es por vía marítima, por eso la necesidad de consolidar el transporte carretero a través de TIR.

En noviembre del 2018 llegó el primer camion TIR de China hacia Europa, entrando a Polonia. En febrero de 2019 el primer camion TIR de Europa llegó a Khorgos en China. En el mes de junio de este año, China ha abierto todas sus aduanas al sistema TIR.

Pareciera lejos una ruta de 16 horas de camino entre China y España, no obstante es más rápido que el ferrocarril y 40% menos costoso que el avión, detalló la Dra. Zhou. Qué más nos motiva a usar TIR:

- ▶ Reconocimiento mutuo de aduanas: más seguro, más eficiente, menos cintas rojas
- ▶ Para productos de alto valor sensibles al tiempo de entrega: autopartes, electrónicos, dispositivos y etc.
- ▶ Transporte refrigerado

La Unión Europea ha sido el mayor socio comercial de China durante 15 años consecutivos, y China es el segundo mayor socio comercial de la Unión Europea. Las dos partes son la mayor fuente de importaciones y la segunda mayor fuente de exportaciones entre sí.

El comercio bilateral alcanzó un récord de US \$682 mil millones en 2018, con un crecimiento interanual del 10,6%; Se liberó el potencial de transporte por carretera en el corredor, además de los canales existentes de logística marítima, aérea y ferroviaria, terminó.

Por último, el encargado de cerrar este panel fue el Dr. David Widdowson, Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Aduanas e Impuestos Especiales de Australia y Presidente de la International Network of Customs Universities, INCU, quien abordó el tema de la transparencia y predictibilidad y la gestión de riesgos.

Comenzó diciendo que es muy común en todos los foros de aduanas escuchar que la corrupción se está combatiendo conjuntamente con la industria. La industria tiene muchos requisitos que cumplir en torno al comercio exterior y la aduana es solo un punto de contacto. De ahí la importancia de la ventanilla única donde puede acceder a todas las demás autoridades que regulan el comercio. Y en este sentido, se preguntó: ¿Cómo pueden llevar a cabo la administración de riesgo los industriales y las aduanas conjuntamente?

Por una lado los intereses de las aduanas son la recaudación de impuestos, el cumplimiento comercial, la protección comunitaria, la lucha contra el terrorismo, otorgar facilidades al comercio y buscar el cumplimiento legal. Por su parte, la industria busca: crear una comunidad comercial, movimiento eficaz de mercancías, retrasos mínimos, la continuidad de la cadena de suministro, fiabilidad y rentabilidad para lograr sustentabilidad comercial.



Entonces, en la gestión de riesgo, las aduanas quieren más información, acceso más fácil y rápido a la información y mayor visibilidad de la cadena de suministro. Cosa distinta a los intereses de la industria, que pide carga regulatoria reducida, mayor certeza, mayor claridad, menos intervención reguladora.

Una respuesta podría ser el Operador Económico Autorizado, pero la verdad es que con los años hemos visto que los costos por certificarse son altos y en la mayoría de los casos no reciben de parte de las administraciones aduaneras grandes beneficios. Siguen siendo inspeccionados igual, no tienen ningún trato preferente, y todo es relativo. Así que el OEA no es un buen argumento.

La industria quiere cooperar para que las aduanas cumplan sus objetivos, pero quieren también conseguir sus objetivos. Aduanas es la Ley y es casi imposible decirle que no. El resultado lo estamos viendo en la mayoría de los países. Por ejemplo "en Australia, de donde vengo, de cien mil comerciantes solo mil son OEAs, a los demás no les es redituable certificarse.

Estas cuestiones deben de ser analizadas y se debe de encontrar el verdadero punto de equilibrio entre ambos intereses para poder tener un exitoso programa de análisis de riesgo donde conjuntamente la industria y las autoridades aduaneras trabajen por el bien de los estados, finalizó.

Ceremonia de Clausura de la XV Reunión Mundial de Derecho Aduanero

Durante la ceremonia de clausura de la XV Reunión Mundial de Derecho Aduanero, la Dra. Pilar Jurado, Directora del Departamento de Aduanas de España destacó la importancia de esta Reunión no solo por congrega a los expertos panelistas que durante dos días expusieron lo más importante de su labor internacional en materia aduanera, sino por la oportunidad de intercambiar ideas, propuestas y debatir sobre los temas en los que las administraciones aduaneras están trabajando.





La Dra. Jurado lamentó que en la carrera de Derecho no se lleve nada de Derecho Aduanero y exhortó a las autoridades de la Facultad de Derecho de Sevilla a contemplar una nueva asignatura al respecto: “vivimos en un mundo no solo globalizado, sino movido económicamente por el comercio internacional y debemos preparar a los jóvenes en este sentido”, apuntó.



El Dr. Salvador Gómez Moreno, Director General de la Primera Escuela de Tráfico y Tramitación Aduanal de la Escuela Superior de Comercio Internacional de México, resaltó la importancia de la Academia Internacional de Derecho Aduanero al celebrar estas reuniones mundiales lideradas por el Dr. Andrés Rohde Ponce.

Por su parte, el Dr. Andrés Rohde Ponce, Presidente de la Academia Internacional de Derecho Aduanero, destacó que durante los últimos años vivimos “el apoderamiento del individuo y de la empresa, y esto le dio un sentimiento al individuo de ser todo poderoso. De tal manera que en materia logística construyó transportes poderosos capaces de llevar cargas impresionantes. Hoy los buques transportan más de 20 mil contenedores, los aviones transportan más de 200 toneladas, los trenes jalan más de 200 furgones. El comercio creció más rápido que la producción mundial, de tal manera que se acompañó de procesos de globalización donde hoy el consumidor puede estar en cualquier lado con el e-commerce, en estos momentos, un individuo con una tarjeta de crédito lo puede todo.”





Añadió que todo este movimiento de mercancías hizo que los puertos se quedaran cortos, y ahora hay puertos que mueven más de 40 millones de contenedores al año. “vemos como la empresa también se siente todo poderosa. Las grandes terminales portuarias son muy pocas, los bancos que manejan el comercio exterior son unos cuantos, y ya vimos que tres alianzas de las navieras concentran más del 90% de la carga; es decir, la gran disciplina de la competencia de la OMC no ha podido ni siquiera arrancar. El tema de la competencia es el tema incompleto de Singapur de 1996. Vivimos, pues, tiempos de concentración económica. Todos los estudios refieren que en casi todos los países mil empresas manejan más del 50% del comercio y más del 70% del comercio es comercio intercompañías. Piensen cómo se quiebran los conceptos de reglas de origen, de valoración aduanera, etc.”

“Sumado a este empoderamiento aparece la tecnología que le ha hecho creer al hombre que tiene el don de la ubicuidad, es decir, que puede estar en todas partes al mismo tiempo. Lo paradójico es que el individuo entra en un esquema de debilidad, todo le da miedo. Y entonces surge el monstruo del temor que tiene mil caras y con ello el riesgo... Necesitamos protegernos del riesgo. El riesgo del Brexit, de la guerra comercial China – Estados Unidos, etc. Y justo con el riesgo surge el héroe, la seguridad. Entonces, todos los individuos, todas las empresas, todos los estados exigimos seguridad. Las empresas y los individuos piden seguridad jurídica, los estados seguridad en sus fronteras, y con ello surge la sociedad y el derecho del riesgo”

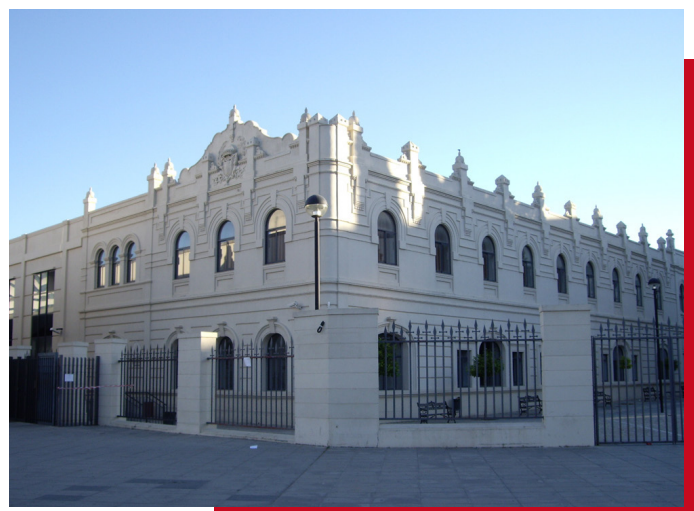
A todo ello, agregó, se suman una serie de soluciones “o pensamos que eran soluciones y junto a este héroe estatal, este Batman, se crea el Robin privado, el Operador Económico Autorizado; pero a este Robin le gusta excepcionarse de las reglas y espera a ver cómo le va a cumplir Batman.

“De entrada parece que el modelo está equivocado porque si decimos que por ser OEA no lo vamos a revisar, entonces los malos dicen por ahí es donde hay que pasar, y el modelo tiene un contrasentido. Irónicamente hablando, junto con Batman está Superman que es el C-TPAT” que no se hace acompañar de un ayudante.





El Dr. Rohde dejó algunos puntos sobre la mesa para incitar a la reflexión: ¿Qué quieren las empresas: predictibilidad. Qué quieren los gobiernos: trazabilidad e integridad. Que quiere la sociedad: respeto a los derechos humanos y que el Estado lo proteja. Pero hoy el Estado vive sus peores momentos. La apertura comercial tuvo un costo financiero, sus ingresos disminuyeron abismalmente, perdió impacto tributario el pago de arancel. Concluyó con el tema de la seguridad compartiendo una frase de Séneca, pensador romano nacido en España: “ No existe seguridad en ninguna cosa cuya naturaleza es el movimiento”.





Boletín de la XV Reunión Mundial de Derecho Aduanero, Sevilla, España 2019

Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla,
12 y 13 de septiembre de 2019

www.iclaweb.org