

EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADUANERO Y ROL DE LA ADUANA MODERNA^(*)

POR RICARDO XAVIER BASALDÚA

SUMARIO

- I. Introducción
- II. Concepto de Derecho Aduanero
- III. Las primeras regulaciones aduaneras orgánicas
- IV. La autonomía del Derecho Aduanero
- V. Los principios generales del Derecho Aduanero
- VI. La función de control aduanero de las mercaderías según las condiciones del Tráfico Internacional
- VII. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC
- VIII. Conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de la evolución del Derecho aduanero, nos impone ante todo esclarecer que entendemos por “Derecho aduanero” y, por consiguiente, precisar su concepto y contenido¹.

Sólo entonces podremos afirmar si tal disciplina o sistema jurídico ha variado desde su originaria conformación.

II. CONCEPTO DE DERECHO ADUANERO

Se trata de la disciplina jurídica que tiene por objeto la regulación del tráfico internacional de mercaderías.

Por lo tanto, el tráfico relevante es el relativo a las “mercaderías”, por lo que quedan excluidos de

esta disciplina los servicios y los derechos de propiedad intelectual, salvo que se hubieran incorporado a un soporte material, que permita su despacho por parte de las aduanas, previa clasificación en la Nomenclatura aduanera, hoy Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías².

Asimismo, el tráfico de mercaderías que nos interesa es el que podemos calificar de “internacional”, entendido hoy en día no sólo como el tráfico entre los territorios de los Estados que conforman la comunidad internacional, sino también el que involucra a las uniones aduaneras o económicas.

En consecuencia, estaremos en presencia de dicho tráfico cuando las mercaderías egresen de un ámbito espacial jurídico-económico que denominamos “territorio aduanero”³ o ingresen a él, dando lu-

(*) El presente trabajo constituye la ponencia presentada en el V Curso internacional de actualización en derecho aduanero y comercio exterior, organizado por la Asociación Civil Foro Académico de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, desarrollado en noviembre de 2016, en la ciudad de Lima.

1. Nos hemos ocupado del concepto y del contenido del Derecho aduanero en nuestras obras *Introducción al Derecho aduanero*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1988 (reeditada en 2008) y *Derecho Aduanero, Parte general*. Sujetos, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992, ps. 47 a 102.

2. La Nomenclatura del Sistema Armonizado no incluye ni a los servicios ni a los derechos de propiedad intelectual como tales. Por lo tanto, no son susceptibles de ser clasificados por las aduanas.

3. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio en su Art. XXIV, párr. 2, contiene la siguiente definición: “A los efectos del presente acuerdo, se entenderá por territorio aduanero todo territorio que aplique un arancel distinto u otras reglamentaciones comercia-

gar a los fenómenos jurídicos que conocemos como las exportaciones y las importaciones.

La regulación del tráfico internacional que constituye el objeto del Derecho aduanero no se limita a las operaciones de naturaleza comercial -que son la gran mayoría-, sino que comprende todas las importaciones y exportaciones de mercaderías, cualquiera que fuere la causa de su desplazamiento de un ámbito espacial a otro.

III. LAS PRIMERAS REGULACIONES ADUANERAS ORGÁNICAS

En la Francia de Luis XIV, bajo la dirección de su ministro Jean-Baptiste Colbert, se sancionan en febrero de 1687 las Ordenanzas aduaneras⁴, que –según lo que conocemos- regularon por primera vez en forma sistemática el Derecho aduanero.

En ellas encontramos los principios esenciales que aún hoy en día imperan en el Derecho aduanero moderno.

Así, el deber de todos los importadores y exportadores, y también de los transportistas que arriban con las mercaderías, de someterlas al servicio aduanero para su control. Correlativamente, constituye la función esencial de las aduanas controlar todas las mercaderías que pretenden ingresar o egresar del territorio, para lo cual han de fijarse los lugares de entrada y salida de las mercaderías, así como los caminos o vías que deben seguirse para cumplir con el sometimiento a dicho control.

Tales Ordenanzas fueron el antecedente inmediato del Código de Aduanas sancionado en 1791 por la Asamblea Nacional constituyente, luego de producida la revolución francesa. Aquí ya podemos apreciar esta regulación orgánica que se aplicó en todo el territorio francés y que sirvió de modelo para la elaboración de las regulaciones aduaneras de numerosos países.

IV. LA AUTONOMÍA DEL DERECHO ADUANERO

Se trata entonces del primer código sancionado en Francia por la Asamblea Nacional. De tal modo, se consagra la codificación de la materia aduanera y con ello la autonomía⁵ jurídica derivada de la conformación del sistema jurídico aduanero y también de la autonomía legislativa diferenciada de otras sistematizaciones realizadas por la Asamblea.

Visto desde otras perspectivas jurídicas, partiendo del orden jurídico francés, se advierte que dicho sistema jurídico se alimenta con normas que podemos calificar de administrativas, tributarias, penales y procesales. Su organicidad deriva del objetivo que se persigue con su elaboración y sanción, que no es otro que la regulación del tráfico internacional de mercaderías, es decir la disciplina aplicable a las importaciones y exportaciones de las mercaderías hacia o desde el Estado. Se regula de tal forma el comercio exterior de dicho Estado con los demás países.

Lo que califica a dichas normas de “aduaneras” es la finalidad para la cual han sido dictadas, más allá de que, como adelantamos, ellas puedan también ser calificadas de “administrativas” (v.gr., toda la regulación referida al servicio administrativo aduanero, así como también el procedimiento del despacho aduanero, la forma de aplicación de las prohibiciones a la importación y a la exportación), de “tributarias” (en la regulación atinente a la determinación y percepción de los derechos aduaneros—hecho gravado, momento y base imponible—), de “penales” (en lo referente a la tipificación de los ilícitos aduaneros -como el contrabando y otras infracciones complementarias- y a la aplicación de las penas, con las que fundamentalmente se castiga la violación del control aduanero), y de “procesales” (en cuanto a las normas que regulan el procedimiento ante la aduana como la tramitación de las destinaciones y operaciones aduaneras).

les distintas a una parte sustancial de su comercio con los demás territorios”.

4. Sobre las Ordenanzas aduaneras francesas de 1687, puede verse a Boy, Jean-Claude, *L'Administration des Douanes en France sous l'Ancien Régime*, Association pour l'histoire de l'Administration des douanes, Neuilly-sur-Seine, 1976, ps. 157 a 212, donde se reproducen también los comentarios efectuados por Vivent Magnien en 1786.

5. Analizamos la autonomía del Derecho aduanero en nuestra obra *Derecho Aduanero, Parte general. Sujetos*, cit., ps. 177 a 193.

A la referida autonomía “jurídica” y “legislativa” que se va consagrando con la regulación especial de la materia aduanera, se le suma la autonomía “jurisdiccional” mediante la competencia asignada en muchos países a distintos tribunales especializados en materia aduanera. Todas esas autonomías parten en realidad de un supuesto previo, la autonomía científica del Derecho aduanero, como un sector del orden jurídico, que se perfila y consagra como una rama jurídica diferenciada de las demás por el objeto que persiguen sus normas, es decir la regulación del tráfico internacional de mercaderías. Este objeto o finalidad es el que tiñe de aduanero al sistema que denominamos Derecho aduanero.

V. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADUANERO

Del sistema jurídico tradicional conocido como Derecho aduanero pueden inducirse ciertos principios generales⁶ que lo rigen.

V.1. Tales principios pueden diferenciarse según si atañen en especial al Estado como tal, a la aduana como organismo de aplicación, a los transportistas o a los importadores y exportadores.

a) Estado

Todos los Estados prevén el control sobre todas las mercaderías que pretenden ingresar o egresar del territorio sometido a su soberanía, con independencia de que se encuentren gravadas con tributos o que les resulten de aplicación otras restricciones económicas o no económicas a la importación o a la exportación⁷.

La violación de este control se halla severamente castigado. Así, el ilícito de contrabando consiste en evadir, dificultar o impedir su ejercicio por parte de la autoridad administrativa competente (aduanera) y es objeto de distintas penas (prisión, multa, comiso, inhabilitaciones para importar o exportar, eliminación del registro de importadores o exportadores).

b) Aduana. Tiene los siguientes deberes:

- someter a su control a todas las mercaderías que ingresan o egresan del territorio del Estado (fuere territorio aduanero o área franca);
- establecer los lugares habilitados para realizar la importaciones y exportaciones, es decir las oficinas de aduana, así como los caminos o vías de arribo hasta ellos;
- controlar todas las mercaderías que pretenden ingresar o egresar. Tanto las que le son sometidas a control como a aquellas que pretendan hacerlo en forma clandestina.

c) Transportistas. Tienen los siguientes deberes:

- llevar a bordo la documentación donde conste indicada la totalidad de la mercadería que transportan (v.gr., manifiestos de carga, de provisiones de a bordo y de pacotilla);
- ingresar por las vías o caminos indicados, sin desviarse ni demorarse, y dirigirse directamente a los lugares habilitados para realizar las operaciones de importación y de exportación (aduanas);
- someter toda su carga al control aduanero;
- declarar a la aduana el cargamento, las provisiones de a bordo y la pacotilla que transporta, mediante la presentación de los manifiestos respectivos;
- designar, si se trata de un medio de transporte extranjero, un representante solvente (agente de transporte aduanero) para que actúe en su nombre y asuma solidariamente con el transportista la responsabilidad por las deudas con la aduana, derivadas de eventuales tributos o de multas, que resulten exigibles a los transportistas (v.gr., supuestos de faltantes de mercadería, existencia de mercadería oculta a bordo);
- en la destinación de tránsito, deben adoptar todas las medidas que aconseja la prudencia, según la peligrosidad del camino a recorrer y

6. A los fines de este trabajo, enunciaremos como principios generales -en forma amplia- ciertas normas jurídicas con pretensión de generalidad, que establecen el fin a ser alcanzado, las que deben desarrollarse o concretarse mediante otras normas. Sobre las diferentes concepciones de “principios” puede verse en la doctrina a Ávila, Humberto, *Teoría de los principios*, Marcial Pons, Madrid, 2011.

7. La Convención internacional sobre la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, suscrita el 18 de mayo de 1973, en Kyoto, y revisada en 1999 (denominada usualmente Convención de Kyoto), en el Anexo general, Capítulo 6 relativo al control aduanero, establece en su Norma 1 que: “Todas las mercaderías, comprendidos los medios de transporte, introducidas en el territorio aduanero o que salen de éste serán sometidas al control de la aduana, puedan o no estar sujetas al pago de derechos y tributos a la importación”.

el valor de la mercadería transportada, para resguardar la mercadería extranjera -sin libre circulación- que traslada de una aduana de entrada a otra aduana intermedia (interior) o de salida, y asegurar su arribo.

d) Importadores y exportadores. Tienen los siguientes deberes:

- someter a control aduanero toda mercadería que pretendan importar o exportar;
- presentar una declaración previa a la aduana, brindando en forma completa, veraz y exacta la información requerida sobre las mercaderías objeto de la operación aduanera de que se trate;
- abonar antes del libramiento de la mercadería (o, en su caso, garantizar a satisfacción de la aduana) los tributos debidos.

Existen otros principios vinculados con alguno de los mencionados, como el de la inalterabilidad de la declaración aduanera efectuada ante la aduana.

V.2. Consideramos que deben diferenciarse los principios que hemos mencionado -que son propios del Derecho aduanero, porque hacen a su existencia y razón de ser, así como a su objeto y a la función esencial de las aduanas, que es el control- de aquellos otros que resultan de aplicación a la materia aduanera como consecuencia de lo previsto en ciertos tratados vigentes o en las Constituciones políticas de los distintos Estados (principios de orden constitucional).

En el ámbito internacional, que es el que interesa bajo la perspectiva del presente trabajo, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y el Comercio impone una serie de obligaciones a sus Miembros con el fin de liberalizar y brindar seguridad al comercio internacional.

Es sabido que el Derecho aduanero constituye un instrumento eficaz y versátil para llevar a cabo distintas políticas económicas, tanto aquellas que responden a una concepción de un Estado liberal como a uno proteccionista. Así, por ejemplo, el arancel puede tener fines de recaudación o de protección de las actividades económicas locales.

Después de la Segunda Guerra Mundial se decidió establecer un nuevo orden económico basado en la libertad de comercio y en la no discriminación en el tratamiento aduanero de las mercaderías, cualquiera fuera su país de origen.

Cabe recordar que ya en la Carta del Atlántico, suscripta el 14/8/1941 entre el presidente de los EE.UU., Franklin Roosevelt, y el Primer ministro del Reino Unido, Wiston Churchill, se procuró sentar las bases para la cooperación internacional, previendo un sistema de comercio mundial fundado en la libre circulación de las mercaderías.

Posteriormente, en el GATT de 1947, el Preámbulo menciona entre sus objetivos “la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional” (objetivo reproducido en el Preámbulo del Acuerdo de Marrakech del 15/4/1994)⁸.

Resulta claro que la elaboración de GATT fue ante todo una reacción al proteccionismo instaurado entre las dos guerras.

En consecuencia, el GATT, tanto el de 1947 como el de 1994, constituye un sistema normativo que procura asegurar la liberalización del comercio internacional, para lo cual impone una serie de obligaciones a los Miembros. Se reduce de tal forma la soberanía de los Estados para regular libremente la materia aduanera mediante el establecimiento de diversos principios que favorecen la libre circulación de las mercaderías. Así, se dispone la disminución de las barreras aduaneras (se trate de los aranceles aduaneros, como de las reglamentaciones comerciales restrictivas) y, de tal modo, se brinda previsibilidad a los protagonistas del tráfico internacional (v.gr., los comerciantes). Asimismo, se condena el trato discriminatorio en el comercio internacional⁹.

Entre tales principios, destacamos el de no discriminación, el de transparencia, el que admite al arancel aduanero como único instrumento autorizado para regular el comercio exterior, el de la valoración en aduana de las mercaderías según pautas objeti-

8. Sobre los antecedentes y objetivos del GATT remitimos a nuestra obra *La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2ª edición, 2013, ps. 12 a 16 (“Introducción”) y ps. 33 a 37 (“Objetivos”).

9. Hemos analizado los principios emergentes del GATT en *La Organización Mundial del Comercio y...*, cit., ps. 59 a 138.

vas, el que proclama la disminución progresiva de los aranceles aduaneros, el de la consolidación de los derechos aduaneros negociados, el que condena recurrir a las restricciones económicas directas, el que preconiza la libertad de tránsito de las mercaderías y el que veda las medidas unilaterales como las retorsiones y represalias e impone la consulta obligatoria entre los Miembros en disputa y un sistema de solución de controversias en la esfera de la OMC. Veamos, a continuación, cómo dichos principios influyen en los Derechos aduaneros nacionales.

1. El principio de no discriminación, desarrollado en los Artículos I y III del GATT, presenta dos aspectos. El Art. I exige de cada Estado Miembro que dispense en la aduana un trato igualitario a las mercaderías importadas de los demás países Miembros. Se sustenta en la cláusula de la nación más favorecida, en virtud de la cual cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por un Miembro con relación a un producto originario de otro Miembro debe ser extendido, en forma inmediata e incondicional, a los productos similares de los demás Miembros. El Art. III exige que se asegure un mismo tratamiento entre las mercaderías nacionales y las extranjeras que hubieran sido importadas para consumo. Se expresa mediante la cláusula del trato nacional.

Resumiendo, este principio obliga a los Estados Miembros a tratar en forma igualitaria a las mercaderías de los demás Miembros al tiempo de ser éstas importadas, así como a no establecer distinciones entre las mercaderías nacionales y las extranjeras una vez introducidas en su mercado interno.

2. El principio de transparencia, contemplado especialmente en el Art. X, obliga a los Miembros a publicar oficialmente toda la normativa mediante la cual regulan el comercio exterior, bajo pena de que, de no hacerlo, esas regulaciones y las restricciones impuestas al comercio resultan inoponibles para los demás Estados Miembros y los comerciantes respectivos. De esta norma puede inferirse el principio de irretroactividad en la aplicación de las restricciones al comercio.

3. El principio que postula el arancel aduanero como el único instrumento admitido para regular el comercio internacional —que se infiere a *contrario sensu* del Art. XI—, obliga a los Miembros a utilizar únicamente derechos de importación para restringir

el tráfico comercial de mercaderías, resultándoles vedado establecer restricciones económicas directas.

4. El principio que prescribe que la valoración en aduana de las mercaderías importadas debe efectuarse ateniéndose a su valor real, contemplado en el Art. VII del GATT, obliga a los Miembros a determinar la base imponible de los derechos de importación ad valorem de conformidad con los métodos establecidos en el Acuerdo relativo a la aplicación del Art. VII del GATT.

5. El principio relativo a la disminución general y progresiva de los derechos aduaneros, que emana de los Arts. II, XXV, párrafo 1, y XXVIII bis del GATT de 1994, obliga a los Miembros a procurar, en base a reciprocidad y ventajas mutuas, reducir el nivel de sus respectivos aranceles aduaneros.

6. El principio de la consolidación de los aranceles aduaneros, que se infiere de los Arts. II, párr. 1, y XXVIII del GATT, obliga a los Miembros a no aumentar las alícuotas acordadas en las ruedas de negociación multilateral e incorporadas en las respectivas listas nacionales.

7. El principio de la condena a las restricciones económicas directas a las importaciones, consagrado en el Art. XI del GATT, obliga a los Miembros a no establecer restricciones cuantitativas u otras restricciones económicas directas (v.gr. cupos, contingentes, licencias de importación), salvo en los casos expresamente autorizados. Se trata de una limitación importante a la política comercial de los Miembros, que sólo pueden recurrir a las restricciones no económicas a la importación o la exportación en casos puntuales o excepcionales (v.gr., en el Art. XII para la protección de la balanza de pagos, en el Art. XI, párr. 2 a), para preservar el abastecimiento interno, en el Art. XIX por aplicación de la cláusula de salvaguardia o en el Art. XXV, párr. 5, mediante la concesión de una dispensa).

8. El principio de la libertad de tránsito entre los territorios de los Miembros, consagrado en el Art. V del GATT, obliga a los Estados miembros a no gravar con derechos de importación el ingreso y el egreso de las mercaderías y de los medios de transporte, siempre que se limiten a atravesar el territorio del Estado de que se trate.

9. El principio de la consulta obligatoria entre los Miembros para solucionar sus diferendos co-

merciales, que surge de lo previsto en los Arts. II, párr. 5, y XXII del GATT, veda a los Estados imponer represalias y retorsiones en los supuestos en que consideren que se menoscaban o no se cumplen las concesiones y ventajas que se hubieran acordado, obligándolos a efectuar reclamos directos y, recién en el supuesto de resultar insatisfechos, los habilita a solicitar el establecimiento de un grupo de expertos (*panel*), de conformidad con lo previsto en el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de controversias, aprobado en la Ronda Uruguay, e incorporado como Anexo II del Acuerdo de Marrakech.

Por otra parte, debe tenerse presente que la Organización Mundial del Comercio, en la Cuarta Conferencia Ministerial, celebrada en la ciudad de Doha, Emirato de Qatar, del 9 al 14 de noviembre de 2001, el último día aprobó la Declaración Ministerial de Doha.

Por ella se encomendó, en el párr. 27, al Consejo del Comercio de Mercancías examinar y, según proceda, aclarar y mejorar los aspectos pertinentes de los Arts. V, VIII y X del GATT de 1994, con el propósito explicitado de “facilitar el comercio”. Cabe recordar que este es uno de los temas denominados de “Singapur”, por haber sido agendados en el Programa de Trabajo de la primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en 1996.

La revisión de los Arts. V, VIII y X del GATT dio origen al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que fuera aprobado en la Conferencia Ministerial de Bali celebrada en diciembre de 2013 y cuya entrada en vigor está sujeta a la obtención del número de ratificaciones necesarias.

Del propio Art. VIII, titulado “Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación”, surgen algunas pautas a las que deben sujetarse los Miembros. Así en el, párr. 1, apart. a), se prevé que al tiempo de establecer tasas retributivas de servicios, deben limitarse al costo aproximado de los servicios prestados. En el apart. c) de

este párrafo se comprometen a reducir al mínimo 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. En el párrafo 3 se dispone que no se aplicarán sanciones severas por infracciones leves a los reglamentos o formalidades aduaneras (principios de razonabilidad y proporcionalidad).

Estas pautas han sido desarrolladas en el Acuerdo de Facilitación del Comercio. Además se establecen en el Acuerdo otra serie de directivas a las que deben sujetarse los Miembros de la OMC, que señalaremos más adelante.

VI. LA FUNCIÓN DE CONTROL ADUANERO DE LAS MERCADERÍAS SEGÚN LAS CONDICIONES DEL TRÁFICO INTERNACIONAL

La función esencial de las aduanas, que es el control de las mercaderías objeto de las importaciones y las exportaciones, va a sufrir alteraciones para adaptarse a los cambios de las condiciones en que se desarrolla el tráfico internacional.

VI.1. Significado de control aduanero

El término “control”¹⁰, deriva de “*contre-rôle*”, y “*rôle*” alude a una forma de identificación, anotación o registro que posibilita luego una comparación o confrontación, una verificación recíproca.

En el Glosario de Términos Aduaneros Internacionales de la Organización Mundial de Aduanas se define al “control aduanero” (*contrôle de la douane - customs control*) como “el conjunto de medidas adoptadas por la aduana con el fin de asegurar la aplicación de la legislación aduanera”. Por cierto, se trata de una definición muy amplia y no muy ilustrativa.

Dado que en la definición transcripta se alude a las medidas que tienden a aplicar la “legislación aduanera” (*législation douanière - customs law*),

10. El término “control” nos llega a través del francés “*contrôle*”, derivado a su vez de “*contre-rôle*”, y “*rôle*” rollo, registro, latín medieval *rotulus*; significando pergamino enrollado, y de allí utilizado para un doble registro que se llevaba en la administración para la verificación recíproca. Al respecto, puede verse, Corominas, Joan, *Diccionario Crítico Etimológico de la Lengua Castellana*, Gredos, Madrid, 1976, voz “controlar”; Moliner, María, *Diccionario del uso del español*, Gredos, Madrid, 1966, voz “control”, y Paul Robert, *Petit Robert, Dictionnaire de la Langue Française*, Paris, 1983, voz “*contrôle*”.

cabe precisar que en dicho Glosario se la define de la siguiente forma: “Conjunto de disposiciones legislativas y reglamentarias concernientes a la importación y a la exportación de mercaderías cuya aplicación está expresamente encomendada a la aduana y otras normas eventualmente establecidas por ella en virtud de los poderes que le han sido conferidos por la ley”.

En consecuencia, el control aduanero tiene por objeto asegurar la aplicación de las normas que regulan la importación y la exportación de mercaderías. De esa aplicación puede resultar la denegación de la entrada o de la salida de ciertas mercaderías, así como su condicionamiento al cumplimiento de requisitos (v.gr., la presentación de licencias de importación o el previo pago de los tributos aduaneros).

VI.2. De la navegación a vela a los buques a vapor y del control total al selectivo.

Cuando el transporte se realizaba con embarcaciones que navegaban a vela, en buques de madera (carabelas, etc.), el ritmo del comercio era pausado. Las aduanas tenían la posibilidad de revisar toda la mercadería desembarcada, para lo cual existían en las aduanas depósitos establecidos a ese fin. No había apuro ni para la verificación, ni para formular los reclamos aduaneros, por diferencias, en relación con lo declarado por el transportista en los manifiestos. Los buques de madera no podían darse a la mar de inmediato, pues debían ser calafateados, reparados, aprovisionados con bebidas y comestibles para largos viajes, en su caso debía reemplazarse parte de la tripulación, etc. Todo ello antes de volver a emprender un nuevo azaroso viaje.

La irrupción de los buques a propulsión a vapor, resultado de la denominada revolución industrial, contruidos ahora con cascos de metal, determinó su mayor velocidad, su mayor capacidad de carga y una mayor frecuencia de los viajes y la posibilidad de reiniciar el viaje sin las reparaciones propias de los buques con casco de madera.

Ahora los buques se detenían un tiempo cada vez más reducido en los puertos.

La cantidad de mercaderías desembarcadas por los numerosos navíos que arribaban a los puertos fue cada vez mayor. Llegó un momento en que las aduanas no tuvieron más remedio que renunciar a verificar la totalidad de las mercaderías sometidas a su control.

Ello determinó una gran modificación en la principal función de las aduanas que es el control de las mercaderías que se importan y se exportan.

El control total se volvió impracticable. Las aduanas debieron reducir el alcance y la forma de ese control. Primero el control debió ser selectivo. En segundo lugar, frente a la necesidad de despachar parte de la mercadería confiando en lo declarado, se puso énfasis en la veracidad de la declaración previa ante la aduana. Se penó severamente la declaración inexacta, pues constituye una defraudación a la confianza dispensada. Se prohibió la posibilidad de modificar la declaración una vez efectuada ante la aduana. Se consagró así el principio de la inalterabilidad de la declaración aduanera.

Por otra parte, el control, en vez de ser aleatorio, se orientó en base a la peligrosidad de las operaciones. Un control que tome en cuenta los riesgos que presenta cada despacho. Se estudiaron los riesgos en juego. Se hace referencia hoy en día a la “gestión de riesgos”, según los peligros que presentaran los conjuntos de mercaderías a controlar. Así, se tuvo en cuenta la procedencia, la naturaleza de la mercadería, si se hallaba fuertemente gravada o sometida a especiales requisitos e importación, etc.

Para ejercer el control se recurrió a la tecnología disponible.

VI.3. Las destinaciones aduaneras suspensivas y el nuevo rol de la aduana

La aparición de los regímenes aduaneros económicos, determinó un nuevo rol de la aduana. A través de Derecho aduanero se procura facilitar la actividad del transporte, del comercio y de la industria.

Así, se posibilita la importación sin el pago de tributos aduaneros. Se contempla la importación temporaria en las legislaciones aduaneras¹¹,

11. En Francia, con la sanción de la ley del 5 de julio de 1836 se introdujo en la legislación aduanera el instituto de la “admisión temporaria”. Este, juntamente con los regímenes de depósito y tránsito aduanero, conforman las denominadas destinaciones aduaneras “suspensivas”.

primero bajo la modalidad de reexportarlas en el mismo estado; luego, para ayudar a la industria nacional, se autorizó el perfeccionamiento activo, es decir la posibilidad de transformar la mercadería en el país, con miras a su posterior exportación. De tal modo, se logra incorporar valor agregado en el país y se promueve la actividad productiva nacional.

Además se regula también el depósito de almacenamiento para facilitar el comercio de las mercaderías y el tránsito de importación para facilitar el paso de los medios de transporte con sus mercaderías destinadas a otros Estados.

La incorporación de las destinaciones aduaneras suspensivas, a partir de mediados del siglo XIX, constituye, probablemente, la modificación más importante al contenido de lo que denominamos “legislación aduanera de base”.

VI.4. Las nuevas formas y modalidades del control frente al tráfico moderno

1. El control sobre la mercadería (control directo)

La aduana efectúa la revisión o el examen físico de las mercaderías (verificación) para poder ubicarlas en una posición de la Nomenclatura. Determina, ante todo, su especie o naturaleza, y a continuación también su origen, valor, estado y cantidad.

La inspección ocular o visual puede valerse hoy en día de diferentes aparatos, como sondas con cámaras de televisión.

La revisión de la mercadería puede realizarse con el auxilio de rayos X, a través de escáneres (ya sea de ondas milimétricas o de retrodispersión con rayos X de baja o alta intensidad), rayos gamma, detectores de radiación y otros medios no intrusivos de inspección. Así suele ocurrir en la actualidad con la inspección de contenedores.

Asimismo, puede recurrirse a análisis químicos para determinar la naturaleza de la mercadería que permita asignarle un tratamiento aduanero.

Con el fin de conocer la ubicación física de la mercadería y de facilitar su control, se contemplan ahora tecnologías de seguimiento y de trazabilidad de aquella que sale de la aduana y que no goza de libre circulación económica.

En el ámbito de la OMA se trabaja continuamente para identificar mercaderías consideradas “sensibles”. Por ejemplo, el Comité de Lucha contra el Fraude (32ª sesión del 18 al 22 de marzo 2013) detectó catorce productos químicos que posibilitan la fabricación ilegal de artefactos explosivos improvisados (EEI), y ciertos precursores químicos para la producción ilegal de drogas. Asimismo, se catalogan como mercaderías “sensibles” a los cigarrillos y demás productos del tabaco, envíos *express* o pequeños paquetes, medicamentos falsificados, especies de fauna y flora amenazadas de extinción, objetos del patrimonio cultural, desechos peligrosos, etcétera.

2. El control sobre la documentación relativa a la mercadería (control indirecto)

La aduana revisa la declaración aduanera de la mercadería que es objeto de importación y la compara con la efectuada en los conocimientos, así como con los datos que surgen de otros documentos, como manifiestos de carga, facturas comerciales, certificados de origen, catálogos, instrucciones de uso o manuales, remitos, etcétera.

En la Convención de Kyoto revisada, en el Anexo General, Capítulo 6 relativo al control aduanero, la norma 6 se precisa que “Los sistemas de control de la aduana incluyen los controles por auditoría”, es decir el control de los papeles y de los registros relacionados con la mercadería. Además, en el Anexo específico “H” relativo a las infracciones aduaneras, bajo el título “Investigación y comprobación de las infracciones aduaneras”, la norma 5 prevé que “La legislación nacional especifica las condiciones en las que la aduana está habilitada (...) para exigir la presentación de la documentación y de la correspondencia”.

vas”, por oposición a las “definitivas”, es decir las importaciones tradicionales sujetas al pago de tributos y calificadas también como “para consumo”. Dado que con tales nuevos regímenes se favorece el comercio, la industria y el transporte se los designa como los “regímenes aduaneros económicos”.

3. El control sobre el medio de transporte

La aduana en el ejercicio del control puede disponer la visita o inspección del medio de transporte, incluso con anterioridad a su arribo a puerto. Los medios de transporte forman parte del control a realizarse sobre las denominadas “cadenas logísticas internacionales”, que involucran a los transportistas, agentes de transporte aduanero, agentes de carga internacional, corredores, comisionistas, expedicionistas, instalaciones portuarias o aeroportuarias autorizadas.

En la Convención de Kyoto revisada, en el Anexo General, Capítulo 6 relativo al control aduanero, la norma 4 prevé que la aduana recurre al análisis de riesgos para designar los medios de transporte a examinar, y la extensión de la verificación.

4. El control sobre la persona portadora de mercaderías

Se prevé el reconocimiento personal del pasajero, en cuanto pueda ser portador de mercaderías, tanto entre su vestimenta como incluso en el interior de su cuerpo.

La Convención de Kyoto revisada, en su Anexo General, Cap. 6 relativo al control aduanero, en la norma 4 prevé que “La aduana recurre al análisis de riesgos para designar las personas a examinar (...), así como la extensión de esta verificación”.

En su Anexo específico “H” sobre infracciones aduaneras, bajo el título “Investigación y comprobación de infracciones aduaneras”, la norma 5 dispone que “La legislación nacional especifica las condiciones en las que la aduana está habilitada para ordenar reconocimientos personales”. La norma 6 precisa que “Desde el punto de vista aduanero, no se efectuará un reconocimiento personal más que cuando existan razones fundadas para sospechar la existencia de un acto de contrabando o de otra infracción aduanera considerada como grave”.

Hoy en día para los reconocimientos personales se recurre, por lo general, a modernos métodos de detección.

5. El control en los domicilios particulares

En la Convención de Kyoto revisada, el Anexo específico “H” sobre infracciones aduaneras, bajo el título “Investigación y comprobación de infracciones aduaneras”, la norma 5 prevé que la legislación nacional especifica las condiciones en las que la aduana se halla habilitada para “...efectuar registros (visitas) domiciliarias”. La norma 7 precisa que “No se efectuarán registros domiciliarios por las autoridades aduaneras sino cuando existan razones fundadas para sospechar la existencia de un acto de contrabando o de otra infracción aduanera considerada como grave”.

6. El control inteligente (basado en la gestión de riesgos)

La gestión del riesgo es uno de los componentes más importantes para una administración de aduanas moderna, y la información oportuna es uno de los elementos claves para una eficaz gestión de riesgos¹².

En la Convención de Kyoto revisada, en su Anexo General, Cap. 6 relativo al control aduanero, en la norma 3 se prevé que “Para la aplicación de los controles aduaneros, la aduana recurre a la gestión de riesgos”. En la norma 4 precisa que “La aduana recurre al análisis de riesgos para designar a las personas y las mercaderías a examinar, comprendidos los medios de transporte, y la extensión de esta verificación”. Agrega en la norma 5 que “La aduana adopta, con el apoyo de la gestión de riesgos, una estrategia que consiste en medir el grado de aplicación de la ley”.

En la OMA se elaboró un “Compendio sobre la gestión de riesgos aduaneros”, que constituye un instrumento útil para los servicios aduaneros.

En el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio también se prevé el sistema de gestión de riesgo para el control aduanero (art. 7, punto 4)

12. Sobre la gestión de riesgos, puede verse: Camargo, Juan Manuel, *Los retos de la modernización de las aduanas en un contexto globalizado*, Memorias del Segundo Encuentro Iberoamericano de Derecho Aduanero, celebrado en Montevideo el 25 y 26 de mayo de 2006, ISEF, México DF, 2007, ps. 97 a 112, especialmente ps. 107 a 111); De la Ossa Martínez, Antonio, *La experiencia española en la integración europea*, Memorias del Primer Encuentro Iberoamericano de Derecho Aduanero, celebrado en Guadalajara el 9 y 10 de junio de 2005, ISEF, México DF, 2006, ps. 55 a 84 (especialmente ps. 79 y 80).

7. El control sustentado en la colaboración institucionalizada entre las aduanas, así como entre éstas y las empresas involucradas en el comercio internacional

La colaboración entre las aduanas constituye uno de los objetivos prioritarios del Consejo de Cooperación Aduanera desde su creación¹³.

Se procura ahora que esa colaboración se intensifique e institucionalice, asegurando la veloz circulación de la información entre las aduanas, para poder conocer antes de la llegada de la mercadería, y, en su caso, mediante avisos espontáneos o reglamentados de las aduanas del puerto de salida, el riesgo que presentan ciertos embarques. Se trabaja continuamente para afianzar la colaboración entre las aduanas y con la propia OMA.

En la Convención de Kyoto revisada, Anexo General, Capítulo 1 relativo a los principios generales, la norma 3 prevé que “La aduana instituye y mantiene oficialmente relaciones de orden consultativo con el comercio con el fin de reforzar la cooperación y facilitar la participación, estableciendo en función de las disposiciones nacionales y de los acuerdos internacionales, los métodos de trabajo más eficaces”.

En ese Anexo General, Cap. 6 relativo al control aduanero, la norma 7 prevé que “La aduana procura cooperar con las otras administraciones aduaneras y concluir acuerdos de asistencia mutua administrativa para mejorar los controles aduaneros”. La norma 8 dispone que “La aduana procura cooperar con el comercio y concluir Protocolos de acuerdo para mejorar los controles aduaneros”.

Se persigue asegurar la comunicación directa entre las administraciones aduaneras, priorizando

la vía electrónica, y estimulando la comunicación espontánea.

En el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio se contempla la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera y en general la cooperación aduanera (arts. 8 y 12).

En el Marco normativo para brindar seguridad y facilitar el comercio internacional (SAFE) se contemplan fundamentalmente dos pilares asociativos: “aduanas-aduanas” y “aduanas-empresas”, previéndose una colaboración permanente y rápida tanto entre las administraciones aduaneras como con las instituciones vinculadas al comercio exterior¹⁴. Se hace referencia también a las asociaciones entre las entidades públicas y privadas (“*partenariats*” *public/privé*).

Se persigue actualmente el objetivo de que las aduanas se vinculen en forma permanente entre sí en una red internacional (*Douanes en Réseau International*: DRI). Se encara para ello un Estudio de factibilidad¹⁵.

Como consecuencia de los ataques terroristas ocurridos en los Estados Unidos el 11 de septiembre del 2001, este país adoptó diversas medidas con incidencia en las aduanas de los puertos de exportación hacia su país, así como en las empresas exportadoras. Desde fines del año 2002, se implementó el régimen denominado “Iniciativa sobre la seguridad de los contenedores” (*The container security initiative*), que obliga a escanear los contenedores en los puertos de exportación hacia los Estados Unidos. Asimismo, con la expresión “*The 24 hour rule*”, se hace referencia a la información anticipada a la carga en el contenedor que deben brindar a ese país las aduanas de los puertos de embarque en ese breve tiempo¹⁶.

13. En la Convención de Johannesburgo se reconoce que el refuerzo de la cooperación entre las administraciones aduaneras constituye el objetivo principal de la Convención de 1950 que crea el Consejo de Cooperación Aduanera. Sobre la Convención de Johannesburgo puede verse el trabajo de Villarroel Ríos, Fabián, *Efectos jurídicos y prácticos en los Convenios de Asistencia Mutua Aduanera de la OMA*, en Memorias del Cuarto Encuentro Iberoamericano de Derecho Aduanero, celebrado en Cartagena de Indias, del 19 al 20 de junio de 2008, ISEF, México DF, 2009, ps. 15 a 23.

14. Sobre el Marco Normativo SAFE, cabe tener presente el Informe de las 119/120 sesiones del CCA, celebradas en Bruselas del 28 al 30 de junio de 2012 (Doc. SCO 122 F 1a), párrs. 120-137). Asimismo, puede verse: Lascano, Juan Carlos, *La seguridad del comercio internacional y las aduanas*, Memorias del Segundo Encuentro Iberoamericano de Derecho Aduanero, celebrado en Montevideo el 25 y 26 de mayo de 2006, ISEF, México DF, 2007, ps. 237 a 247, especialmente p. 241.

15. Informe de las 119/120 sesiones del CCA, ya citado, párrs. 138 a 162. Se trabaja con la noción de “modelo de bloque utilitario”.

16. Al respecto, puede verse a Camargo, Juan Manuel, *ob. cit.*, especialmente ps. 111 y 112.

8. El control que se apoya en la tecnología de la información y en la información oportuna proveniente de otras aduanas y de las empresas involucradas en el comercio internacional

En la Convención de Kyoto revisada, Anexo General, Capítulo 6 relativo al control aduanero, la norma 9 indica que “La aduana recurre, en la medida de lo posible, a la tecnología de la información y al comercio electrónico para mejorar los controles aduaneros”.

Cabe recordar que ese Anexo General contiene un Capítulo 7 dedicado a la “Aplicación de la tecnología de la información”. En la norma 1 se prevé que “La aduana utiliza la tecnología de la información en apoyo a las operaciones aduaneras cuando resulta eficaz y rentable para la aduana y para el comercio. La aduana fija las condiciones de aplicación”. En la norma 2 se precisa que “Cuando la aduana adopta sistemas informáticos, utiliza las normas pertinentes aceptadas a nivel internacional”. En la norma 7 se establece que “Toda legislación nacional nueva o revisada prevé: métodos de comercio electrónico como solución alternativa a los documentos establecidos en papel; métodos de autenticación electrónica, así como métodos de identificación en soporte papel; el derecho de la aduana de detener informaciones para las propias necesidades y, llegado el caso, intercambios de información con otras administraciones aduaneras y con toda otra parte asociada (*agrée*) en las condiciones previstas por la ley con el medio de técnicas de comercio electrónico”.

La Convención de Johannesburgo reconoce que “...el intercambio de información a nivel internacional, constituye un elemento esencial de una gestión eficaz de riesgos y que tal intercambio de información debe basarse en disposiciones legales precisas”.

Han de contemplarse distintas situaciones que las aduanas deben clasificar: v. gr.: “Flete de alto riesgo”; mensaje de “no cargar” (en el flete aéreo o marítimo). En este tema se halla pendiente la necesidad de armonizar criterios con la OACI. Además, ha de considerarse el consiguiente problema de la responsabilidad emergente que puede derivarse de impedir sin causa un cargamento.

El Comité de Lucha contra el Fraude, en su 32ª sesión celebrada del 18 al 22 de marzo 2013, consideró la información disponible sobre nuevos métodos y formas de contrabando. Con esa información se elaboran en ese ámbito estudios y manuales para los Estados miembros.

9. El control sobre la cadena logística

En la Convención de Johannesburgo se define a la “cadena logística internacional” como “el conjunto de procesos concernientes al movimiento transfronterizo de las mercaderías desde su origen hasta su destino final” (art. 1º, “Definiciones”, d]).

En este sentido, cabe tener presente la denominada Directriz SAFE (*Security and facilitation of exchanges – Sécurité et facilitation des échanges*) sobre la seguridad y la facilitación de los Intercambios¹⁷, aprobada el 22 de junio del 2005 por los Directores de Aduanas de los Estados miembros de la OMA y adoptada por el Consejo en el 2006, que implementa el “Marco normativo para brindar seguridad y facilitar el comercio mundial”. Se prevé aquí la gestión coordinada de las fronteras (“ventanilla única”). Asimismo, cabe recordar como antecedente a la resolución del CCA de junio de 2002.

17. Al respecto, puede verse: Basaldúa, Ricardo Xavier, *Tributos al comercio exterior*; AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2011, ps. 406 a 408; Lascano, quien recuerda que “Todos los países que comuniquen a la OMA su interés en aplicar el Marco Normativo deben prepararse para cumplir cuatro requerimientos sustantivos: a) primero, todo país de exportación se deberá comprometer a proporcionar información anticipada al país de destino, por vía electrónica, con relación a los manifiestos de las cargas destinadas a este último. La transmisión electrónica de datos requiere el uso de sistemas aduaneros informatizados, de acuerdo con las directrices definidas por la OMA para la infomatización de las aduanas y de los operadores que interactúan con ellas; b) segundo, deben incorporar técnicas de análisis de riesgo que permitan mejorar la eficiencia de las aduanas en la detección de contenedores y cargas de alto riesgo; c) tercero, cuando el país de destino formule un pedido razonable al país de exportación para que inspeccione, a su requerimiento, ciertos contenedores y cargas consideradas de alto riesgo que estén listos para embarcar, deberá proporcionar la colaboración solicitada, utilizando preferentemente métodos de inspección no intrusivos, como máquinas de rayos X de gran potencia y detectores de radiación; d) cuarto, deben adoptar prácticas y procedimientos que contribuyan a facilitar el comercio. El Marco Normativo aspira a fomentar el comercio y no a trabarlo con nuevas restricciones no arancelarias que dificulten la circulación de mercaderías. La consigna es facilitar el comercio y al mismo tiempo hacerlo más seguro contra el terrorismo y otros actos delictivos” (Lascano, Juan Carlos, *ob. cit.*, ps. 237 a 247, la cita es de p. 243).

Se procura que los sujetos que intervienen desde la fabricación hasta la recepción de la mercadería resulten confiables para las aduanas. Así, con respecto a los fabricantes, terminales portuarias, agentes de carga, despachantes, transportistas, consolidadores de cargas, contenedores, agentes de transporte.

De ahí que se contemple la figura del operador económico “confiable”¹⁸ denominado en la Directriz SAFE “operador económico autorizado” (“*agrée*”), al igual que en el Código Aduanero de la Unión Europea del 2013 (arts. 38 a 41), y en el Código Aduanero del Mercosur, “operador económico calificado” (art. 15).

Esta institución redundante en beneficios tanto para las aduanas, que pueden ejercer en forma más eficaz el control, como de los propios operadores reconocidos como “confiables”, que obtienen con su adhesión voluntaria ventajas varias (despacho más ágil, menos controles, prioridad en el despacho)¹⁹.

En este sentido, en los Estados Unidos se implementó el régimen denominado *Customs Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT)*²⁰.

En la Convención de Kyoto revisada, Anexo General, Capítulo 6 relativo al control aduanero, como ya vimos, en la norma 8 se prevé que “La aduana procura cooperar con el comercio y concluir protocolos de acuerdo para mejorar los controles

aduaneros”. La norma 10 precisa que “La aduana evalúa los sistemas comerciales de las empresas que tienen una incidencia sobre las operaciones aduaneras, a fin de asegurarse que se conforman a las prescripciones aduaneras”.

10. El control sustentado en un servicio aduanero idóneo

El control aduanero es ejercicio por las personas que integran el servicio aduanero. En consecuencia, su eficacia reposa en las condiciones morales y en la capacitación de tales personas.

En las 81/82 sesiones del Consejo de Cooperación Aduanera, se aprobó la Declaración de Arusha, hecha en Tanzania el 7 de julio de 1993, y que fuera revisada en junio de 2003 (101/102 sesiones del Consejo), concerniente a la buena gobernanza y a la ética en materia aduanera.

En esta Declaración se reconoce que “...la ética es una cuestión primordial para todas las naciones y todas las administraciones aduaneras, y que la presencia de la corrupción pone en riesgo al limitar considerablemente la capacidad de la aduana para cumplir eficazmente su misión”.

En el punto 1 referido a la “Conducta y responsabilidad de los responsables”, se expresa que “La responsabilidad de la prevención de la corrupción incumbe principalmente al Jefe de la aduana y a los cuadros directivos”.

18. Sobre el operador económico autorizado, puede verse: Cruz Vernet, Rogelio, *El uso de registro de importadores confiables a la luz del Protocolo de la Convención de Kyoto*, Memorias del Cuarto Encuentro Iberoamericano de Derecho Aduanero celebrado en Cartagena de Indias del 19 al 20 de junio de 2008, ISEF, México DF, 2009, ps. 25 a 31; De la Ossa Martínez, Antonio, *ob. cit.*, ps. 80 a 82; Guardiola Sacarrera, Enrique, *El operador económico autorizado en el nuevo Código Aduanero Modernizado de la Comunidad Europea*, también en Memorias del Cuarto Encuentro Iberoamericano de Derecho Aduanero, ps. 7 a 14.

19. En la Convención de Kyoto, Anexo general, Capítulo 3, bajo el título “Procedimientos especiales para las personas autorizadas”, la norma transitoria 32 prevé: “Para las personas autorizadas que cumplan con ciertos criterios fijados por la Aduana, en especial quienes tengan antecedentes satisfactorios en materia aduanera y que utilicen un sistema eficaz para la gestión de sus registros comerciales, la Aduana implementará:

- el libramiento de las mercaderías en base a la presentación de la mínima información necesaria para identificar las mercaderías y permitir completar posteriormente la declaración de mercaderías definitiva;
- el desaduanamiento de las mercaderías en las instalaciones del declarante o en otro lugar habilitado por la aduana;

y, además, en la medida de lo posible, otros procedimientos especiales, tales como:

- la presentación de una sola declaración de mercaderías para todas las importaciones o exportaciones efectuadas durante un período determinado, cuando esas operaciones sean realizadas frecuentemente por la misma persona;
- la posibilidad para las personas autorizadas de liquidar ellas mismas sus derechos e impuestos utilizando sus propios registros comerciales, en los cuales se basará la Aduana, en su caso, para asegurarse de la conformidad con las demás prescripciones aduaneras;
- la presentación de la declaración de mercaderías mediante una mención en los registros de la persona autorizada, a completar posteriormente con una declaración de mercaderías complementaria”.

20. Al respecto, puede verse: Offerman, Suzanne, y Kelly, Claire R., *National security measures in Customs Law*, Sexta Reunión Mundial de Derecho Aduanero, celebrada en Belo Horizonte el 17 y 18 de agosto 2010, Academia Internacional de Derecho Aduanero, México DF, 2011, ps. 7 a 21; asimismo, Camargo, Juan Manuel, *ob. cit.*, p. 112.

Se agrega en el punto 3 relativo a la “Transparencia” que “Los clientes de la aduana tienen derecho a aspirar que las relaciones con la aduana estén impregnadas de un alto grado de certeza y de previsibilidad”.

También se señala en el punto 4 que “La automatización o la informatización de las actividades aduaneras puede mejorar la eficacia y la rentabilidad, y suprimir numerosos riesgos de corrupción. En el punto 8 se aconseja “Velar para que los procedimientos de selección y de promoción del personal sean imparciales y exceptuados de favoritismo y que reposen en el principio de mérito”.

VII. EL ACUERDO SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO DE LA OMC

En este acuerdo se contemplan numerosas disposiciones tendientes a la modernización del servicio aduanero, con el fin de mejorar las condiciones en la que se desenvuelve el tráfico de mercaderías. Ya hemos mencionado algunas de ellas precedentemente. A continuación indicamos las medidas para que sean implementadas por los Miembros -conforme a sus posibilidades- que nos parecen más relevantes a los fines de este trabajo.

- Información disponible en internet y establecimiento de servicios de información (art. 1).
- Resoluciones anticipadas, emitidas por la aduana a petición del administrado sobre cuestiones de clasificación y origen, valoración, situación tributaria y restricciones cuantitativas (art. 3).
- Presentación de documentación previa a la llegada de las mercaderías (art. 7.1).
- Pago electrónico (art. 7.2).
- Auditoría posterior al despacho en aduana (art. 7.5).
- Trato diferenciado para los operadores económicos autorizados (art. 7.7).
- Procedimientos expeditivos para envíos urgentes y mercaderías perecederas (art. 7, puntos 8 y 9).

- Ventanilla única, para presentar a las distintas autoridades competentes toda la documentación y la información necesarias para las operaciones aduaneras (art. 10.4).

VIII. CONCLUSIONES

Hemos visto que a través de los tiempos la disciplina del Derecho aduanero debió adaptarse a las modificaciones producidas en el tráfico internacional de mercaderías, que es el objeto de su regulación.

Algunas respondieron a la revolución de los transportes, la revolución tecnológica y de las comunicaciones.

Otras se originaron en una concepción distinta sobre el papel que debe jugar esta disciplina, que le atribuye un rol activo en las actividades económicas, por lo que surgieron los regímenes aduaneros calificados de económicos, para favorecer el comercio, el transporte y las actividades industriales.

Por otra parte, la forma misma de efectuar el control sobre las mercaderías recibió la influencia de la nueva tecnología disponible, que permite, por ejemplo un control no intrusivo y más veloz con el empleo de scanners y otros instrumentos idóneos.

Sin embargo, ha de advertirse que el rol esencial de la aduana sigue siendo el control aduanero y que el Derecho aduanero mantiene como objeto la regulación del tráfico internacional de mercaderías.

En consecuencia, la deseada facilitación del comercio debe adecuarse al marco necesario para que las aduanas puedan cumplir con eficacia la función de control sobre las importaciones y las exportaciones. Ello resulta esencial para los Estados, porque lo que está en juego, más allá de la percepción de los tributos aduaneros, es la aplicación en las fronteras de las restricciones de naturaleza no económica para proteger la seguridad nacional, la moral y la salud públicas, la sanidad animal y vegetal, la preservación del medio ambiente, de las especies en vías de extinción, así como del patrimonio histórico, arqueológico y cultural.

