

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

LA ANATOMÍA JURÍDICA DE LOS OBSTÁCULOS
DE PROCEDIMIENTO AL COMERCIO EXTERIOR

THE LEGAL ANATOMY OF PROCEDURAL OBSTACLES
TO FOREIGN TRADE

A ANATOMIA JURÍDICA DOS OBSTÁCULOS PROCESSUAIS
AO COMÉRCIO EXTERIOR

VICTOR NIKIFOROVICH SIDOROV*

ELENA VICTOROVNA SIDOROVA**

Recibido: 30 de noviembre de 2020 - Aceptado: 30 de mayo de 2021-

Publicado: 30 de junio de 2021

DOI:

Resumen

Actualmente, los efectos secundarios de las medidas no arancelarias crean obstáculos al comercio exterior, y a dichas dificultades no se les ha prestado la suficiente atención, ya que la distinción entre una medida no arancelaria y un obstáculo de procedimiento puede ser

* Doctor en Derecho, Academia de Rusia de Derecho del Ministerio de Justicia de Rusia; Doctor en Filosofía, Universidad Estatal de Moscú. Profesor de Derecho Aduanero del Departamento de Derecho Internacional de la Universidad Estatal de Derecho de Moscú O. E. Kutafin, Rusia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0818-7370>; Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=EHsL2H8AAAAJ&hl=es&oi=ao>. Correo electrónico: svn-svn@yandex.ru

** PhD en Derecho Universidad Carlos III de Madrid. Especialista en Derecho Internacional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7086-5235>; Google Scholar: https://scholar.google.es/citations?user=X_nTIYYAAAAJ&hl=es. Correo electrónico: 100392320@alumnos.uc3m.es

muy sutil. En el presente artículo se analizan las características de los obstáculos de procedimiento al comercio y la diferencia con las medidas no arancelarias.

Palabras clave: derecho internacional, facilitación del comercio, obstáculos de procedimiento al comercio exterior, medidas no arancelarias, comercio exterior, Organización Mundial del Comercio, tecnologías de la información, ventanilla única.

Abstract

Currently, the secondary effects of non-tariff measures directly create obstacles to foreign trade; these difficulties have not been given enough attention. The distinction between a non-tariff measure and a procedural hurdle can be very subtle. The article analyzes the characteristics of procedural barriers to trade and the difference between non-tariff measures.

Keywords: international law, trade facilitation, procedures obstacles to trade, non-tariff measures, foreign trade, World Trade Organization, Information and communications technology, single window.

Resumo

Atualmente, os efeitos secundários das medidas não tarifárias criam obstáculos diretos ao comércio exterior, dificuldades essas que não têm recebido atenção suficiente. A distinção entre uma medida não tarifária e um obstáculo processual pode ser muito sutil. O artigo analisa as características das barreiras processuais ao comércio e a diferença com as medidas não tarifárias.

Palavras-chave: direito internacional, facilitação do comércio, obstáculos ao comércio externo, medidas não-tarifárias, comércio externo, Organização Mundial do Comércio, tecnologias da informação e comunicação, janela única.

INTRODUCCIÓN

Los instrumentos del comercio internacional prevén unas separaciones entre las medidas arancelarias y otros elementos que influyen en el comercio exterior. Gran número de países utilizan, junto con el arancel, “medidas no arancelarias, tales como cuotas de importación o contingentes, subvenciones, regulaciones sanitarias e higiénicas y otras políticas gubernamentales” (Fernández, 2010, p. 165).

Las medidas arancelarias y las medidas no arancelarias fueron propuestas por el Secretariado del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) a finales de los años sesenta del siglo XX. El mismo acuerdo determinó las medidas no arancelarias como cualquier acción, excepto las tarifas, que obstaculiza el flujo libre del comercio internacional. Conforme a las definiciones, las medidas no arancelarias pueden incluir todas las medidas que influyen esencialmente sobre el comercio internacional.

Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las medidas no arancelarias son “medidas de política distintas de los aranceles aduaneros ordinarios, que pueden tener efectos económicos en el comercio internacional de mercancías al cambiar las cantidades objeto de comercio, los precios, o ambas cosas” (UNCTAD, 2010). La definición mencionada se basa en las disposiciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo de 1948, que han dividido todas las medidas de la regulación del comercio en dos grupos: las medidas arancelarias y otras medidas de la regulación del comercio, y la disposición del artículo XI del GATT, que incluye los instrumentos de la política comercial, en particular “otras medidas”. La definición de las medidas no arancelarias por medio de la noción “arancel” implica la pluralidad de estas, especialmente las sanitarias y fitosanitarias, los obstáculos técnicos al comercio, las medidas anticompetitivas, las licencias de importación, los recargos aduaneros, las medidas financieras y las medidas antidumping, que tienen por objeto proteger la salud, la seguridad o el medioambiente.

La política moderna del comercio exterior muestra el aumento del número de las medidas no arancelarias por la reducción de tarifas en la mayoría de los países del mundo. Desde los principios del siglo XXI, las medidas no arancelarias están emergiendo como el principal factor del comercio exterior (OMC, 2019).

Y dichas medidas, que establecen los Estados con el fin de la defensa de su propio mercado y la población, pueden dificultar el comercio, es decir, que “algunas medidas no arancelarias pueden tener un efecto positivo sobre el comercio, aunque se considera que muchas medidas no arancelarias tienen importantes efectos de restricción y de distorsión del comercio internacional” (OMC, CCI y UNCTAD, 2020). En esta línea, algunos estudios señalan que

existen distintos acuerdos internacionales, principalmente regulados por la Organización Mundial del Comercio (OMC), que confieren a los Estados la posibilidad de implementar medidas que estimen convenientes para resguardar su industria y financiar en parte sus presupuestos, aunque no siempre estas medidas se aplican con la diligencia debida (Coppelli, 2019, p. 336).

Pero aparte de las medidas no arancelarias, que consisten en los instrumentos de defensa comercial, aparece también el grupo que se llama “los obstáculos de procedimiento al comercio” que dificultan el comercio exterior. Actualmente, se considera que estos obstáculos representan más trabas al comercio que las tarifas y las medidas no arancelarias. La diversidad y los rasgos de la aplicación de los obstáculos de procedimiento al comercio se pueden destacar por la complejidad de sus impactos al comercio exterior y a los procesos económicos. En este sentido, es importante una aplicación honesta y transparente de las medidas no arancelarias y la reducción de la influencia negativa de los obstáculos de procedimiento al comercio en la economía de cada país que participa en el comercio exterior.

La distinción entre una medida no arancelaria y un obstáculo de procedimiento puede ser muy sutil, y es preferible hacer un análisis de los aspectos generales y diversos de las medidas no arancelarias y de los obstáculos de procedimiento al comercio exterior, por medio de un análisis de literatura de carácter descriptivo-hermenéutico-comparativo, con el fin de evidenciar las dificultades a las que se expone el comercio exterior.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS OBSTÁCULOS DE PROCEDIMIENTO AL COMERCIO EXTERIOR

A pesar de que no existe una definición oficial de las medidas no arancelarias, sí se cuenta con una clasificación de estas, que fue elaborada por la OMC, la Cámara de Comercio Internacional (CCI), la UNCTAD, el Banco Mundial, los economistas en la esfera de la economía mundial y el comercio internacional. El catálogo internacional de las medidas no arancelarias de la UNCTAD consta de dieciséis categorías: medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio; inspección previa a la expedición y otras formalidades; medidas de control de los precios; licencias, contingentes, prohibiciones y otras medidas de control de la cantidad; cargas, impuestos y otras medidas arancelarias; medidas de financiación; medidas anticompetitivas; medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio; restricciones a la distribución; restricciones relacionadas con los servicios de posventa; subvenciones; restricciones a la contratación pública; propiedad intelectual; normas de origen y medidas relacionadas con las exportaciones (UNCTAD, 2019).

La clasificación actualizada de las medidas no arancelarias al comercio exterior introdujo el concepto de “obstáculos de procedimiento al comercio exterior”. La lista inicial de obstáculos de procedimiento figura en el Anexo 3 del texto de la UNCTAD del año 2010. La OMC confeccionó una lista inicial de obstáculos de procedimiento que se sometió a prueba en una serie de entrevistas con empresas exportadoras representativas, realizadas en el marco del proyecto piloto (OMC, 2012, p. 101). En la XIII sesión de la UNCTAD de 2012 era confirmada la necesidad del estudio de las medidas no arancelarias y se trazó el objetivo de disminuir y eliminar las barreras injustificadas con el fin de liberar el comercio (UNCTAD, 2012, p. 4). El grupo de los representantes de las organizaciones internacionales de la UNCTAD, de la Organización de las Naciones Unidas de la Alimentación y la Agricultura (ONUAA), del Fondo Monetario Internacional (FMI), de la Organización Mundial del Comercio (OMC), del CCI, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), del Banco Mundial y otras organizaciones internacionales, ha creado una clasificación de las medidas no arancelarias del comercio (UNCTAD, 2015). Como resultado, apareció una nueva clasificación de los “obstáculos de procedimiento” que acompaña la introducción de las medidas no arancelarias. Así, aparte de las medidas sanitarias, fitosanitarias y técnicas, surgió un nuevo grupo que incluye los siguientes obstáculos de procedimiento al comercio:

- Administrativos (cantidad de los documentos exigidos).
- La información y la transparencia (frecuencia en el cambio de reglamentos).
- La conducta inconsecuente o discriminatoria de los funcionarios públicos.
- Las restricciones temporales (la demora en los procedimientos administrativos).
- Altos pagos por los servicios distintos.
- La infraestructura (el estado de los caminos).
- La seguridad (nivel bajo del mantenimiento de seguridad de las personas y las cargas).
- Las restricciones de carácter jurídico (la ausencia del procedimiento del arreglo de las disputas).

LA ELIMINACIÓN DE LOS OBSTÁCULOS DE PROCEDIMIENTO AL COMERCIO SE REALIZA POR MEDIO DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO

En la actualidad, se han creado distintos mecanismos que contribuyen a eliminar los obstáculos de procedimiento al comercio exterior. El derecho internacional se examina como un instrumento útil para controlar los efectos de la globalización (Fernández, 2019, p. 139). Según estudios, “el sistema económico internacional se fundamenta en la idea general de la progresiva eliminación de los obstáculos a las transacciones internacionales” (Hinojosa, 2010, p. 42). La importancia de la eliminación de los obstáculos de procedimiento al comercio se observa en el derecho de comercio internacional, que tiene el efecto de aumentar el comercio internacional y facilitar el acceso al mercado al suprimir los obstáculos del procedimiento al comercio, permitir que las empresas extranjeras puedan entrar al mercado interior y fortalecer la competencia (Malinauskaite, 2012, p. 342). El derecho aduanero se ha querido adoptar como el principio de simplificación al comercio exterior, “el cual se desarrolla desde el concepto de dignificación de la cadena comercial, del desarrollo empresarial, de la actividad que ejercen los agentes que lo integran” (Hernández, 2014, p. 254).

Al principio, se preveía la reducción de los aranceles y luego la liberalidad del comercio por medio del descenso de las medidas no arancelarias. Según el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio,

las únicas restricciones permitidas al comercio internacional eran los aranceles aduaneros (salvo algunas excepciones), y que estos debían reducirse progresivamente, con el consiguiente efecto liberalizador. Las sucesivas rondas de negociación tuvieron un éxito considerable en la reducción de estos aranceles (Hinojosa, 2010, p. 46).

Al mismo tiempo, el hecho de que se haya enfatizado en la política de las medidas no arancelarias hace un cambio en la esencia de su regulación. Actualmente, se pueden distinguir dos medidas dirigidas a la eliminación de los obstáculos de procedimiento al comercio: la ayuda para el comercio y la simplificación del comercio. La iniciativa de la ayuda para el comercio se centra en las barreras relativas a la oferta, como las capacidades físicas, humanas e institucionales, y aborda otras prioridades de desarrollo relacionadas con el comercio (Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2014, p. 154). La ayuda para el comercio se puso en práctica en 2005, en la Conferencia Ministerial de la OMC, y en la misma conferencia, pero en diciembre de 2015, los ministros acordaron “la importancia de la iniciativa de Ayuda para el Comercio para ayudar a los países en desarrollo miembros a crear capacidad de oferta e infraestructura relacionada con el comercio” (OMC, s. f.). Hoy en día, la ayuda para el comercio es un sistema que trata de mejorar la capacidad de los beneficiarios para comerciar, e incluye: asistencia técnica para políticas y reglamentaciones comerciales, infraestructura relacionada con el comercio, fomento de capacidad productiva y ajuste vinculado con el comercio.

La segunda medida, que es la facilitación del comercio exterior, implica aumentar la eficacia administrativa y reducir los costos y los tiempos a los mercados. Desde comienzos del siglo XX existían iniciativas para la agilización de las formalidades, especialmente las que se dieron en 1923, cuando la Liga de las Naciones aceptó el Convenio Internacional para la Simplificación de las Formalidades Aduaneras que preveía agilizar el traslado de las mercancías a través de las fronteras de los Estados participantes, para reducir otros trámites de los procedimientos aduaneros; y el Convenio sobre la Libertad de Tránsito de 1921, que fue el primer tratado multilateral que ha proclamado la “libertad de tránsito” con el objetivo de garantizar el traslado libre por medio de los territorios de los Estados participantes.

El GATT intentó poner bajo control la aplicación de las medidas no arancelarias, así como detallar su régimen jurídico de uso; también estableció una dirección para la eliminación de las medidas no arancelarias, en particular, preparó y, posteriormente, aceptó los acuerdos

relativos a los textiles, al vestido, a la agricultura, a las medidas a la inversión, a la valoración aduanera, al tratamiento del *dumping*, al origen, a las salvaguardias, a los obstáculos técnicos al comercio, siendo en total casi una veintena de especificaciones en las que se ventilan aspectos críticos o de restricción a las importaciones o exportaciones entre países miembros (Hernández, 2014, p. 259).

El acuerdo del GATT contenía unas disposiciones generales para la simplificación de las formalidades y los trámites: el artículo VII agiliza el procedimiento de la valoración en aduana; el artículo VIII indica la necesidad de la reducción de formalidades de exportación e importación, y el artículo X exige la publicación de la información sobre las formalidades del comercio exterior.

También algunos instrumentos internacionales juegan un papel importante para la simplificación del comercio, y son los siguientes: el Convenio Aduanero relativo al Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Carnets TIR (Convenio TIR) de 1975, sustento del llamado régimen TIR que está integrado por un documento aduanero común; el Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA, para la admisión temporal de mercancías (convenio relativo a la Importación Temporal de 1990), el cual presupone el uso del Cuaderno ATA, un documento único aduanero; el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago, 1944), donde se encuentran los estándares internacionales para los documentos que posibilitan los trámites a los transportes internacionales aéreos, y el Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional, de 1965, en el que se prevén los estándares internacionales para los documentos dirigidos a la agilización de los trámites durante el transporte marítimo internacional.

Por lo tanto, existían los mecanismos de la facilitación del comercio que integran convenios, estándares internacionales, recomendaciones, directrices, guías, compilaciones, estudios de caso y mejores prácticas, glosario, entre otros. Al mismo tiempo, los instrumentos internacionales no tenían una dimensión global que cubriera los aspectos parciales y, como consecuencia, los obstáculos derivados de los procedimientos al comercio seguían siendo elevados.

Como avance de las reformas para mejorar el comercio fue elaborado el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), de la OMC, que subraya la importancia de la agilización del comercio en la comunidad internacional (Winn, 2019, p. 72). El objetivo del acuerdo de la OMC es la explicación y el

mejoramiento de los aspectos correspondientes a los artículos v, VIII y X del GATT, con el objeto de la aceleración del movimiento, el levante y el permiso de las mercancías; incluso de las mercancías en camino. Muchos países notaban que los artículos formulados en 1946 no prestaban la influencia esencial para la eliminación de las barreras en el comercio exterior (Eliason, 2015, p. 647).

El acuerdo incluye diversas medidas para prevenir y minimizar las influencias negativas de los obstáculos de procedimiento al comercio a través de la simplificación de las formalidades aduaneras. La OMC (2015) indica que “orientado a la simplificación, armonización y modernización de los procedimientos aduaneros, tendrá repercusiones de primer orden en la reducción de los costos y los plazos de la actividad comercial” (p. 38); es decir, un enfoque hacia los principales factores de la evolución del comercio y la simplificación del comercio dirigida a la lucha con las distintas restricciones del comercio en cada fase de la cadena de suministro. Esto implica que la agilización del comercio tiene un sentido amplio y no solo se refiere a los procedimientos y las prácticas aduaneras, sino a los procedimientos comerciales asociados a los mismos sobre la importación y la exportación de bienes, la eficiencia del transporte (infraestructura portuaria o logística de transporte) o los servicios a los exportadores (Calvo, 2005, p. 24).

Algunas definiciones mencionadas, sobre la facilitación del comercio, en sentido amplio, implican las inversiones en infraestructura “suave” y las inversiones en infraestructuras “duras” (Portugal-Pérez y Wilson, 2010). La definición “dura” de la simplificación del comercio prevé un espectro completo de las medidas, excepto las reducciones arancelarias que podrían bajar los gastos del comercio internacional; en particular, se relaciona con las infraestructuras físicas, los puertos, los aeropuertos y el transporte. La definición “suave” se concentra en los procedimientos administrativos en la frontera, atrayendo la aduana, también otros organismos estatales, y se relaciona con la “infraestructura” normativa y procedimental.

AGOTAMIENTO DE LOS OBSTÁCULOS DE PROCEDIMIENTO RELACIONADO CON EL USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

La simplificación de procedimientos al comercio supone el desarrollo de los instrumentos jurídicos y la aplicación de las tecnologías de la información que permitan allanar las consecuencias negativas de algunas medidas no arancelarias (Sidorov y Sidorova, 2020, p. 84). El uso de las tecnologías de la información hace parte de lo que la UNCTAD denomina su “conjunto de medidas de asistencia técnica sobre la facilitación del comercio para los miembros de la OMC” (UNCTAD, 2014).

En la actualidad, la facilitación del comercio y el uso de las tecnologías de la información no se examinan como un elemento complementario de la simplificación, la estandarización y la armonización, sino como una herramienta principal de gestión (Apostolov, 2008, p. 8). Las tecnologías de la información allanaron el camino hacia la nueva época en el comercio electrónico internacional, pues los procedimientos comerciales se agilizan por medio de documentos en formato electrónico (Ndonga, 2015, p. 36).

El Convenio Kyoto y AFC de la OMC han extendido esencialmente las medidas de la simplificación del comercio, incluso por medio de la aplicación las tecnologías de la información. En el Convenio de Kyoto Revisado (CKR) fueron determinados los principios básicos de la simplificación y la armonización de los procedimientos aduaneros, y uno de estos principios es la aplicación de los métodos modernos, tales como la gestión de los riesgos y el uso de las tecnologías de la información. Las disposiciones de la aplicación de los documentos en formato electrónico y las tecnologías de la información son expuestas en los capítulos 3, 6, 7 y 9 de dicho convenio; y en el preámbulo fueron definidos los principios básicos de la simplificación y la armonización de las formalidades; uno de estos es la aplicación de los métodos modernos, tales como el control con base en la gestión de riesgos, los métodos de la auditoría y el uso máximo de las tecnologías de la información. El capítulo 7, “Aplicación de las tecnologías de la información”, ha creado las premisas para la automatización de las formalidades y el intercambio de información en formato electrónico entre los órganos aduaneros y los participantes del comercio exterior, como una de las formas de aumento de la eficiencia del trabajo de los órganos aduaneros.

A diferencia de los acuerdos multilaterales derivados de la Ronda Uruguay, el AFC se refiere explícitamente a una serie de tecnologías digitales. El AFC de la OMC especifica el uso de las tecnologías de la información para el comercio, en particular el de la ventanilla única para el comercio como fondo de las tecnologías de la información y la creación de los servicios de información para las partes interesadas del comercio exterior; además de conformar un centro de información para la presentación de las respuestas relacionadas con los asuntos de los gobiernos y de los participantes del comercio exterior. Así, casi cada artículo del acuerdo puede ser cumplido, de manera eficiente, solamente a través de las tecnologías de la información. Por ejemplo, el párrafo 2.1 del artículo 1 del acuerdo exige que los miembros simplifiquen diversos tipos de información “por medio de Internet”. El párrafo 1 del artículo 7 requiere que los miembros incluyan la presentación anticipada de documentos en “formato electrónico”. El párrafo 2 del artículo 7 establece procedimientos que permitan la opción de “pago electrónico” de los derechos, los impuestos, las tasas y las cargas recaudadas por las aduanas. El párrafo 2 del artículo 10.2 solicita que los organismos gubernamentales acepten una “copia electrónica” de un documento. También el acuerdo contiene el artículo 10 sobre la aplicación de la ventanilla única. El artículo 12 prevé que las comunicaciones entre autoridades aduaneras de distintos países puedan llevarse a cabo por medios electrónicos (OMC, 2018, p. 182).

Según Atkinson el Acuerdo representa una base para ampliar la política comercial por medio de las tecnologías digitales, en particular a través del uso dispar de tecnologías digitales (la política comercial 2.0), por ejemplo, el uso de la ventanilla única y, por otro lado, la utilización de las tecnologías como los medios de la regulación comercial (la política comercial 3.0), implica que las normas legalmente codificadas, que contienen cálculos, pueden ser automatizadas en cualquier contexto (Atkinson, 2018, p. 19).

El AFC es una base en la que las plataformas digitales globales de facilitación del comercio pueden aparecer; en particular las plataformas que presentan un modelo de innovación prometedor de la simplificación del comercio (Rodríguez, 2019, p. 56). Los estudios señalan que

si se analizan los flujos económicos en donde vienen posicionándose las plataformas, se podrá apreciar que es una reinención del capitalismo que por medio del algoritmo desarrolla mucho más las fuerzas de intercambio o de circulación de información, que genera valor (Marín-Galeano y Valencia-Grajales, 2020, p. 221).

La aplicación de la ventanilla única es la tendencia principal que permite automatizar la presentación de los documentos y el movimiento de la carga por medio de los puertos marítimos, los aeropuertos, los terminales ferroviarios, los tránsitos de la frontera, las zonas francas y los puertos interiores. Por lo general, la facilitación del comercio se examina mediante la estandarización y la reducción de costos o el tiempo para llevar a cabo una transacción del comercio exterior. Así, la ventanilla única es la aplicación práctica de la noción de la simplificación del comercio y prevé reducir los obstáculos de procedimiento comerciales. Desde este punto de vista, los procedimientos racionalizados asociados con la ventanilla única pueden considerarse una forma más de reducir los obstáculos de procedimiento al comercio exterior que enfrentan los exportadores de un país (Volpe, 2017, p. 203).

También, la aplicación de las tecnologías de la información contribuye al mantenimiento de los flujos comerciales de las exportaciones e importaciones por la falta de personal durante la pandemia (Atkinson y Stevens, 2020, p. 1). La introducción de la ventanilla única implica el uso de diversos instrumentos de agilización del comercio, tales como el uso de la gestión de los riesgos, el tratamiento antes de la llegada, la publicación del tiempo de la salida, la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera y el estudio de las formalidades y las exigencias de la documentación. Así que el uso de la ventanilla única puede ser examinado como un catalizador para una reforma profunda de la simplificación del comercio.

LOS OBSTÁCULOS DE PROCEDIMIENTO AL COMERCIO EXTERIOR DERIVADOS DE LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS

Los obstáculos de procedimiento aparecen en combinación con las medidas no arancelarias y tienen un carácter secundario. Durante la elaboración de la clasificación de las medidas no arancelarias las organizaciones internacionales han llegado a la conclusión de que en algunos casos las medidas no arancelarias no son las barreras en el comercio internacional, sino

que su realización depende de las acciones concretas de las personas correspondientes, la transparencia de las actas jurídicas aplicadas, entre otros procesos (UNCTAD, 2012, p. 4). Por ejemplo, el organismo de certificación puede ser demasiado costoso o encontrarse lejos, y podría imponer reglas rigurosas que dificulten el cumplimiento de esas normas. Según la OMC:

en definitiva, la situación deriva en este caso de una medida no arancelaria, pero no es la causa directa, en particular los exportadores que consiguen cumplir esas normas podrían tener problemas para demostrar su cumplimiento, o bien soportar largas esperas antes de que sus productos sean admitidos en el país importador (OMC, 2012, p. 119).

Nuevos estudios confirman la diferencia entre las medidas no arancelarias y los obstáculos de procedimiento, en particular la OMC, la UNCTAD y la CCI que detallan que

los obstáculos de procedimiento al comercio, a saber, las trabas y los procesos que hacen que sea difícil cumplir las medidas en la práctica, tampoco se consideran medidas no arancelarias en el sentido estricto. Los obstáculos de procedimiento guardan relación con el proceso de aplicación de una medida no arancelaria, y no con la medida en sí (OMC, 2020, p. 197).

En la misma línea, los estudios del CCI confirman que los obstáculos de procedimiento son “desafíos prácticos directamente relacionados con la implementación de medidas no arancelarias, es decir, que son los desafíos y los procesos prácticos que hacen que el cumplimiento de las medidas sea más difícil” (“Obstáculos de procedimientos”, s. f.).

LA DIVERSIDAD DE LOS OBSTÁCULOS DE PROCEDIMIENTO AL COMERCIO

Distintas organizaciones internacionales, en particular la OMC, la Comisión Europea, la CCI, la UNCTAD, la OCDE y la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos, estudian la presencia de obstáculos de procedimiento en el comercio internacional, comparan los obstáculos de procedimiento entre los países e investigan los obstáculos en cada país. Sus informes confirman la diversidad de obstáculos de procedimiento al comercio, entre los que se encuentran la incoherencia en

los documentos, la cantidad de reglas y dificultades en el traslado de las mercancías —cada transacción internacional comercial exige en promedio cuarenta documentos de la aplicación de las reglas— y las disposiciones establecidas en el comercio internacional y el transporte que a menudo contienen información repetida.

La cantidad de obstáculos de procedimiento al comercio depende mucho de las medidas no arancelarias y su correlación puede ser diversa; por ejemplo, en un país puede ser difundida una lista de los obstáculos de procedimiento al comercio, mientras que en otro dicha lista depende del sector de exportación y del mercado de importación.

LOS OBSTÁCULOS DE PROCEDIMIENTO AL COMERCIO TIENEN COSTO ELEVADO

Una transacción puede incluir treinta participantes, cuarenta documentos y doscientos datos; como se puede notar, estos obstaculizan el comercio, además cambian según la política comercial de los distintos países. La exigencia de documentación ocasiona gastos elevados que hacen el comercio más complejo. Es por ello que dentro de la investigación de la OCDE se encontró que dichas exigencias pueden componer desde 3,5 % hasta 7% del costo de las mercancías (UNNEXT, CESPAP Y CEPE/ONU, 2012, p. 3). Esto significa que la reducción de los gastos permitirá, considerablemente, simplificar la posición de los exportadores y los importadores.

La investigación del Banco Mundial muestra que la cantidad de documentos necesarios para la exportación y la importación aumenta el coste de los gastos, sin embargo, la influencia depende del producto interno bruto y la dimensión del país. En particular, los grandes países relativamente pobres tienen un alto coste de tiempo para el aumento de la documentación en comparación con los países desarrollados, que confían en el comercio e imponen recursos en la creación de sistemas más eficaces de la documentación (Amin, 2011, p. 2).

LOS OBSTÁCULOS DE PROCEDIMIENTO AL COMERCIO TIENEN UN EFECTO NEGATIVO AL COMERCIO

Los obstáculos de procedimiento al comercio tienen siempre un carácter negativo al comercio, mientras que las medidas arancelarias y no arancelarias pueden tener un carácter positivo, así como el efecto negativo.

Según estudios de la OMC, la ITC y la UNCTAD, las medidas no arancelarias son un “concepto neutral”, es decir, que pueden tener un impacto positivo o negativo sobre el comercio ya que “la existencia de una medida no arancelaria aplicable a un producto concreto en un país determinado no significa en sí que ese país tenga un régimen comercial más restrictivo que otro país que no aplica medidas no arancelarias” (OMC, CCI y UNCTAD, 2020, p. 197).

Los obstáculos de procedimiento al comercio en cambio conllevan siempre un impacto negativo en su correspondiente aplicación. La OCDE destaca que las barreras del comercio pueden ser mucho más nocivas para los flujos comerciales que las tarifas, porque, técnicamente y políticamente, son complejas para descubrirlas, analizarlas y quitarlas (OCDE, 2018, p. 112). Para Cuéllar (2014), las demoras y las trabas administrativas pueden ser mucho más efectivas que un arancel, porque “los tropiezos en la práctica aduanera impidan la integración de la economía mundial, menoscabando la competitividad de las exportaciones y la corriente de inversiones extranjeras directas” (p. 560). En esa misma línea, Fernández (2010) destaca que “son barreras comerciales menos evidentes que los aranceles, pero en ocasiones mucho más efectivas, al constituir importantes obstáculos al comercio internacional” (p. 166).

LOS OBSTÁCULOS DE PROCEDIMIENTO AL COMERCIO NO PERMANECEN EN LAS NORMAS JURÍDICAS

El arancel y las medidas no arancelarias son herramientas oficiales, en particular el arancel, pues fue prevista en una norma jurídica que determina los derechos que han de pagarse sobre la importación de mercancías y que se establecen de conformidad a las necesidades de la economía de un Estado (Fernández, 2010, p. 161).

Las medidas no arancelarias se aplican a los órganos estatales y tienen un carácter selectivo y más flexible; son disposiciones gubernamentales que obstruyen el ingreso de mercancías a un país determinado poniendo como requisito que los productos y los servicios cumplan con determinadas reglas o que reúnan ciertos requerimientos de distinto orden (Coppelli, 2009). La OMC, la ITC y la UNCTAD afirman que una medida no arancelaria es un trámite de carácter obligatorio establecido por una ley o un reglamento oficial (OMC, CCI y UNCTAD, 2020, p. 197).

Para Zaki (2008, p. 2), la simplificación de comercio no está referida a los aranceles ni a las barreras no arancelarias, sino que incorpora barreras institucionales y retrasos administrativos. Estas barreras pueden ser consideradas “barreras no oficiales” dado que no están clasificadas ni formalizadas en un marco oficial entre los gobiernos.

Parece que los obstáculos de procedimiento al comercio son los instrumentos de la política interior, y a menudo no tienen regulación en las normas jurídicas. Tal “inmunidad” jurídica internacional los convierte en un instrumento principal en la lucha competitiva entre los participantes del comercio exterior.

CONCLUSIÓN

Las consecuencias de la aplicación de las medidas no arancelarias no corresponden con los resultados esperados, ya que pueden tener un efecto no evidente. Así, en algunos casos, las medidas no arancelarias no son las barreras en el comercio internacional, sino los procesos que hacen que sea difícil cumplirlas en la práctica, ya que su realización depende de las acciones concretas de las personas correspondientes y de la transparencia de las actas jurídicas aplicadas. El análisis de las características de los obstáculos de procedimientos al comercio muestra los siguientes aspectos: la institucionalización y diversidad de los obstáculos de procedimiento al comercio exterior, los obstáculos de procedimiento al comercio exterior derivados de las medidas no arancelarias, los efectos negativos y el costo elevado para el comercio provenientes de los obstáculos de procedimiento al comercio, la no permanencia de los obstáculos de procedimiento al comercio en las normas jurídicas, la eliminación de los obstáculos de procedimiento al comercio por medio de la agilización del comercio, y los agotamiento de los obstáculos de procedimiento relacionados con el uso de las tecnologías de la información.

REFERENCIAS

Amin, M. (2011). The time cost of documents to trade. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3661/WPS5894.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Apostolov, M. (2008). Good governance and the concept of electronic single window for international trade. *ICEGOV*, 8-9. <https://doi.org/10.1145/1509096.1509100>.

Atkinson, C. (2018). De la “Facilitación 2.0” a la “política comercial 3.0”: oportunidades para expandir y extender las reglas del comercio mundial. *Puentes*, (5), 18-20. https://www.academia.edu/39981452/De_la_Facilitaci%C3%B3n_2_0_a_la_pol%C3%ADtica_comercial_3_0_oportunidades_para_expandir_y_extender_las_reglas_del_comercio_mundial.

Atkinson, C. y Stevens, B. (2020). Digitalising trade facilitation implementation: Opportunities and challenges for the commonwealth 2020. *Commonwealth Trade Hot Topics*. https://www.academia.edu/43580204/Digitalising_trade_facilitation_implementation_Opportunities_and_challenges_for_the_Commonwealth.

Calvo, C. (2005). La facilitación del comercio: sus beneficios para el comercio y el desarrollo. *Noticias de la Unión Europea*, (242), 21-32.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2010). Non-tariff measures: Evidence from selected developing countries and future research agenda. https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab20093_en.pdf.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2012). Doha Mandate and Doha Manar. https://unctad.org/system/files/official-document/iss2012d1_en.pdf.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2014). Conjunto de medidas de asistencia técnica de la UNCTAD sobre la facilitación del comercio. https://unctad.org/es/system/files/official-document/domtcs2014d1_es.pdf.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2015). Classification of non-tariff measures. 2012 version. https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab20122_en.pdf.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2019). Clasificación internacional de las medidas no arancelarias. Versión de 2019. https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2019d5_es.pdf.

Coppelli, G. (2009). Propósito e impacto de las barreras arancelarias y no arancelarias en el comercio internacional. http://cursos.esucomex.cl/SP-Esucomex-2014/OAX1404/SEMANA%205/S5_A5.1_LEC_1.pdf.

Coppelli, G. (2019). Entre el libre comercio y el proteccionismo. Impacto de los obstáculos sobre la equidad en el comercio en el marco de la Agenda 2030. *Anuario español de derecho internacional*, (35), 333-371. <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/view/36982/31319>.

Cuéllar, A. U. (2014). La Organización Mundial de Aduanas y la facilitación del comercio legítimo. En *Acuerdos comerciales y aspectos relacionados con el comercio exterior* (págs. 557-582). Editorial Universidad de Rosario.

Eliason, A. (2015). The trade facilitation agreement: A new hope for the World Trade Organization. *World Trade Review*, 14, 643-670. <https://www.researchgate.net/publication/284032957>.

Facilitación del comercio. Principios y beneficios (2012). *La Guía de Implementación de la Facilitación del Comercio*. <http://tfig.unece.org/SP/details.html>.

Fernández, C. R. (2019). Los actores no estatales y el derecho internacional de los derechos humanos. *Derechos y Libertades*, (41), 117-147. <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/30637/DyL-2019-41-Fernandez.pdf>.

Fernández, J. C. (2010). *Sistema de derecho económico internacional*. Civitas.

Grainger, A. (2011). Trade facilitation: A conceptual review. *Journal of World Trade*, 45(1), 39-62. <https://nottingham-repository.worktribe.com/output/1010737>.

Hernández, F. I. (2014). Barreras al comercio exterior. En *Acuerdos comerciales y aspectos relacionados con el comercio exterior* (págs. 251-273). Editorial Universidad de Rosario.

Hinojosa, L. M. (2010). Derecho, economía y política. En *Derecho Internacional Económico* (págs. 27-51). Marcial Pons.

Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2014). *Manual de comercio y economía verde*. Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/14873/trade_GE_handbook_SP.pdf?sequence=5&isAllowed=y.

International Trade Centre (2018). *Jordan: Company perspectives. An ITC series on non-tariff measures*. https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/NTM%20Jordan_final_Low-res.pdf.

Malinauskaitė, J. (2012). International competition law harmonisation and the WTO: Past, present and future. En *Theory and practice of harmonisation* (págs. 323-352). Edward Elgar.

Marín-Galeano, M. S. y Valencia-Grajales, J. F. (2020). Del derecho comercial a la economía solidaria. *El Ágora USB*, 20(1), 210-226. Recuperado de <https://doi.org/10.21500/16578031.4650>.

Ndonga, D. (2015). *Single windows and trade facilitation: A tool for development*. Wolters Kluwer Law & Business.

Obstáculos de procedimientos (s. f.). *Centro de Comercio Internacional*. <https://www.intracen.org/itc/analisis-mercados/medidas-no-arancelarias/obstaculos-a-los-procedimientos/>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018). *Competitiveness in southeast Europe: A policy outlook 2018*. OECD Publishing. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264298576-en.pdf?expires=1608908070&id=id&accname=guest&checksum=9F8528F7C13B39461081268C7F635BA4>.

Organización Mundial del Comercio (OMC) (s. f.). Ayuda para el comercio. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/a4t_s/aid4trades.htm.

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2012). Informe sobre el Comercio Mundial. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report12_s.pdf.

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2015). Informe sobre el comercio mundial. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report15_s.pdf.

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2019). Report on G20 trade measures. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/report_trdev_jun20_e.pdf.

Organización Mundial del Comercio (OMC), Cámara de Comercio Internacional (CCI) y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2020). Perfiles Arancelarios en el mundo 2020. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/tariff_profiles20_s.pdf

Pardo, G. (2014). Acuerdos comerciales de Colombia en materia económica. Competencias. La jerarquía de los acuerdos en el derecho Comparado. En *Acuerdos comerciales y aspectos relacionados con el comercio exterior* (págs. 3-69). Editorial Universidad de Rosario.

Portugal-Pérez, A. y Wilson, J. S. (2010). Export performance and trade facilitation reform: Hard and soft infrastructure. *The World Bank*. https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/gtdw_e/wkshop09_e/portugal_e.pdf.

Red de Expertos de las Naciones Unidas para el Comercio Sin Soporte de Papel en Asia y el Pacífico (UNNEXT), Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/ONU) (2012). Data harmonization and modelling guide for single windows environment. https://www.unescap.org/sites/default/files/0%20-%20Full%20Report_9.pdf.

Rodríguez, T. (2019). Platform based models for facilitating international trade: A legal analysis. En *Trade Facilitation and the WTO* (págs. 56-57). Cambridge Scholars Publishing.

Segura, A. (2010). Los acuerdos comerciales regionales y bilaterales. *Derecho Internacional Económico*. Civitas.

Sidorov, V. N. y Sidorova E. V. (2020). La sistematización de los instrumentos internacionales de facilitación del comercio exterior en la era moderna. *Ciencia Jurídica*, (18), 77-89. <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/348/373>.

Volpe, C. (2017). Cómo salir del laberinto fronterizo: una evaluación de las iniciativas de facilitación del comercio en América Latina y el Caribe. *Banco Interamericano de Desarrollo*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/C%C3%B3mo-salir-del-laberinto-fronterizo-Una-evaluaci%C3%B3n-de-las-iniciativas-de-facilitaci%C3%B3n-del-comercio-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Winn J. K. (2019). The promise of global digital trade facilitation platforms. En *Trade facilitation and the WTO* (págs. 72-86). Cambridge Scholars Publishing.

Zaki, C. (2008). Does trade facilitation matter in bilateral trade? <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00348924/document>.