UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

CICAP
Centro de Investigación y Capacitación en
Administración Pública

Revista Científica
Administrar lo Público

Convenio de Kioto revisado: retos y oportunidades para Costa Rica

Kira Rojas Noskov

Recibido: 04/02/2024 | Aceptado: 08/06/2024 | Publicado: 21/10/2024

Revista Científica Administrar lo Público, volumen 1, número 1, Ene-Dic 2024 (cierre de edición 15 de noviembre)
DOI: http://doi.org/10.15517/alp.2024.58660
ISSN: 2215-6909

¿Cómo citar este artículo?

Rojas Noskov, K. (2024). Convenio de Kioto revisado: retos y oportunidades para Costa Rica. *Revista Científica Administrar lo Público*, 1(1), 37-59. http://doi.org/10.15517/alp.2024.58660

Kira Rojas Noskov, 2024. Este artículo se encuentra disponible bajo los términos de la Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA). Para mayor información, escribir a publicaciones.cicap@ucr.ac.cr

Revista Científica Administrar lo Público, 2024, 1(1). 37 - 59 ISSN 2215-6909
http://doi.org/10.15517/alp.2024.58660

Revista Científica Administrar lo Público
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
CICAP Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

ARTÍCULO ORIGINAL

Convenio de Kioto revisado: retos y oportunidades para Costa Rica

Revised Kyoto Convention: challenges and opportunities for Costa Rica

Kira Rojas Noskov
Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia, Costa Rica

kira.rojas@outlook.com

https://orcid.org/0000-0002-1513-340X

Recibido: 04 de febrero, 2024 • Aceptado: 08 de junio, 2024 • Publicado: 21 de octubre, 2024

Resumen: La facilitación del comercio es crucial para promover el intercambio de bienes y servicios en el mundo. Para lograrlo, los países participan de acuerdos y convenios multilaterales que permitan reducir los obstáculos en las transacciones comerciales sin detrimento de su capacidad para controlar y recaudar al tiempo que impulsa el crecimiento económico. Esto puede incluir mejoras esperadas en la facilitación del comercio, menores costos de transacción, mayor eficiencia en los procedimientos aduaneros y mayor competitividad en el comercio internacional. Sin embargo, la implementación de normativas que regulan el tema no está exenta de desafíos. En presente artículo investiga las reservas hechas por partes contratantes del Convenio de Kioto Revisado, así como las interpuestas por Costa Rica en el proyecto de ley enviado a votación en el plenario legislativo, para conocer el verdadero alcance de la implementación de este Convenio, los beneficios y los retos previstos al adoptarlo. El enfoque metodológico consiste en el análisis de la coyuntura de Costa Rica respecto a la facilitación del comercio en el marco legal multilateral. Mediante la revisión detallada de documentos e instrumentos legales, se identificaron los temas que más resistencia causan entre los países como la declaración de mercancías. También, se determinó la naturaleza de las reservas planteadas por Costa Rica y se comprendió como se engrana este Convenio en la estrategia nacional de facilitación del comercio. Asimismo, se identificaron los beneficios de implementar el Convenio de Kioto Revisado para sectores como transportistas internacionales, importadores, exportadores y gobierno. Finalmente se comenta que el país enfrenta retos relacionados con la coordinación transfronteriza, desarrollo de capacidades técnicas, capacitación de funcionarios aduaneros, seguridad aduanera, entre otros.

Palabras clave: Facilitación del comercio; Normativa; Convenio internacional; Aduanas

Directora y editora general de la Revista Científica Administrar lo Público: Dra. Laura Sariego Kluge
https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/ralp

Abstract: Trade facilitation is crucial to promote the exchange of goods and services around the world. To achieve this, countries participate in multilateral agreements and conventions that allow the reduction of obstacles in commercial transactions without detriment to their ability to control and collect taxes. while driving economic growth. This may include expected improvements in trade facilitation, lower transaction costs, greater efficiency in customs procedures, and greater competitiveness in international trade. However, the implementation of regulations that handle the issue is not without challenges. This article investigates the reservations made by contracting parties to the Revised Kyoto Convention as well as those filed by Costa Rica in the bill sent to vote in the legislative plenary, to know the true scope of the implementation of this Convention, the benefits, and the anticipated challenges of adopting it. The methodological approach consists of the analysis of the situation in Costa Rica regarding trade facilitation in the multilateral legal framework. Through a detailed review of documents and legal instruments, the issues that cause the most resistance among countries, such as the declaration of goods, were identified. Also, the nature of the reservations raised by Costa Rica was determined and it was understood how this Agreement fits into the national trade facilitation strategy. Likewise, the benefits of implementing the Revised Kyoto Convention were identified for sectors such as international transporters, importers, exporters, and government. Finally, this paper notes that Costa Rica faces challenges related to cross-border coordination, development of technical capabilities, training of customs officials, and customs security, among others.

Keywords: Trade facilitation; Regulations; International agreement; Customs

1. Introducción

El comercio internacional es un área ampliamente estudiada y tiene múltiples vertientes de análisis, es además un tema en constante evolución pues experimenta innovaciones y cambios propios, al tiempo que converge con avances en disciplinas como el derecho, la informática y la economía. Dentro de estas vertientes de análisis se encuentra la facilitación del comercio que también converge con las disciplinas ya mencionadas.

Organismos como la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), se han encargado de construir marcos legales sólidos basados en la cooperación, la previsibilidad y la reciprocidad, siendo los más importantes el marco SAFE (Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade), el Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio y el Convenio de Kioto Revisado – en adelante CKR -. Este último es el objeto de estudio del presente artículo, por lo cual será analizado a la luz del contexto de Costa Rica, con el fin de determinar las implicaciones para el país de adherirse al Convenio en términos de oportunidades y desafíos.

Existen varios textos académicos que estudian el Convenio de Kioto Revisado, algunos se han centrado en su análisis como instrumento para la facilitación del comercio que hace uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación. Así, el autor Víctor Nikiforovich Sidorov ha escrito ampliamente sobre el tema. Por un lado, evidenciando los beneficios de la automatización de los procedimientos aduaneros a través del intercambio de documentos en formato electrónico (2023). Y por otro, categorizando los instrumentos de facilitación del comercio de acuerdo con los principios instituidos por la ONU y otros organismos internacionales estableciendo “modelos jurídicos”, basados en un criterio funcional (Sidorov & Sidorova, 2020). También, se ha dedicado a desarrollar doctrina (Sidorov & Sidorova, 2021), al clasificar el concepto en tres dimensiones, “dura”, “suave” y digital.

Otros autores vierten su atención en los elementos jurídicos del Convenio, por tratarse de un instrumento legal, y analizan las implicaciones sobre otros cuerpos normativos. Wolffgang, H. M., Rogmann, A., & Harden, K. (2020) analizan la necesidad de que el CKR regule el momento y las circunstancias en las que se genera una deuda aduanera a la luz de los efectos que estas normas puedan tener sobre otras disposiciones legales y su relación con otros impuestos.

Sin embargo, se puede encontrar otra arista de análisis poco explorada como lo es la investigación de los efectos de la implementación del CKR en países específicos. Trafimchuk (2022) estudió de forma exploratoria, desde la óptica jurídica, las implicaciones de CKR en Bielorrusia y su papel en el Código Aduanero de la Unión Económica Euroasiática. Este tipo de estudios permiten identificar los principales cambios normativos que debe implementar un Estado y prospectar los efectos que tendría su adhesión al Convenio, por lo que constituyen herramientas valiosas - no solo como ejercicio nacional - sino para que otros países se nutran de experiencias similares y lecciones aprendidas que faciliten su proceso de implementación.

En este sentido, el presente texto busca identificar, por medio de la metodología del estudio de caso, los principales retos y beneficios para Costa Rica de implementar el CKR así como identificar los efectos que puede tener sobre sectores de relevancia en el país. Por medio del estudio de las reservas planteadas por otros países así como en el proyecto de ley se identifican retos para la ejecución del Convenio y su alcance real en el país.

Por otro lado, la gestión aduanera enfrenta grandes y variados retos, mismos que son permeados por la interdependencia entre Estados, actores internacionales y fuerzas políticas así como por constantes avances tecnológicos, novedosas actividades delictivas, el contrabando y la violación a los derechos de propiedad intelectual.

Se identifica entonces, la necesidad de adaptar la legislación costarricense en el ámbito de la regulación aduanera al estándar internacional. Es a raíz de esta necesidad que en la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, en la Comisión de Asuntos Internacionales, se estudia y se vota positivamente un proyecto de ley que permitirá a Costa Rica, una vez aprobado, alinear su marco normativo en materia aduanera con otros instrumentos como el marco normativo SAFE y el Acuerdo de facilitación del comercio.

Por lo tanto, entender los efectos de la implementación del CKR sobre la modernización de la normativa y la gestión aduanera adquiere gran importancia para dimensionar sus consecuencias para el país y las actividades de comercio exterior en las que participa.

2. Metodología

La metodología empleada para abordar el problema descrito consiste en el estudio de caso. Para Blatter (2008) citado por Sampieri (2018, p. 1), el estudio de caso es una “aproximación investigativa en la cual una o unas cuantas instancias o unidades de un fenómeno son estudiadas en profundidad”.

Simons (2011), sostiene que la principal finalidad al emprender un estudio de caso es investigar la particularidad, la unicidad, del caso singular, por lo que esta metodología proporciona una herramienta provechosa para estudiar los efectos de la implementación del CKR en Costa Rica. Por otro lado, Sampieri (2018, p. 3) señala que el valor del estudio de caso reside en su oportunidad, ya que posibilita analizar unidades a las cuales es difícil tener acceso mediante otro diseño, a la vez que permite recopilar y sistematizar información para posteriormente analizarla a la luz de un fenómeno, coyuntura o evento específico.

En ese sentido, el proyecto de Ley N° 23362 fue dictaminado afirmativo el 15 de marzo de 2023 y aún no ha sido sometido a votación en el plenario, de modo que es una coyuntura única. De igual manera, el caso estudiado es un fenómeno contemporáneo que no ha sido abordado previamente y que busca explicar las relaciones de causa y efecto entre la normativa internacional y la realidad de un país, todo lo anterior justifica la elección del método señalado.

El presente estudio adopta un enfoque cualitativo. Su elección se fundamenta en la necesidad de explorar en profundidad un fenómeno específico dentro de su contexto natural, permitiendo una comprensión detallada y holística. Sobre esta misma línea de pensamiento, Sampieri (2018, p. 2) propone que el estudio de caso se centra en la descripción y el examen o análisis en profundidad de una o varias unidades y su contexto de manera sistémica y holística. Las unidades de análisis son los potenciales efectos en Costa Rica, el Convenio de Kioto Revisado y las reservas realizadas a los anexos del instrumento.

El caso seleccionado fue elegido mediante un proceso de muestreo intencional. Se establecieron criterios de inclusión, considerando la relevancia del caso para los objetivos de investigación y la disponibilidad de datos accesibles. Además, es representativo de la normativa internacional en materia aduanera y los efectos que tienen sobre el desarrollo de los países.

La recopilación de datos se llevó a cabo utilizando múltiples fuentes de información. Se realizaron entrevistas semiestructuradas con participantes seleccionados mediante muestreo intencional. Las preguntas de la entrevista se elaboraron basándose en la revisión de la literatura existente y fueron diseñadas para explorar en profundidad las experiencias, percepciones y opiniones de las personas participantes. Asimismo, se procedió con la revisión exhaustiva de documentos pertinentes al caso. A través del análisis documental, se estudió el texto del proyecto de ley N° 23362 de nombre "Aprobación del Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (enmienda) denominado Convenio de Kyoto Revisado (CKR)", las actas de sesión de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa así como informes y dictámenes técnicos, para establecer los alcances del CKR una vez aprobado. También, se examinó información de la OMA sobre los instrumentos de ratificación depositados así como las comunicaciones de reserva hechas por los Estados.

Por su parte, el análisis de datos siguió un enfoque inductivo puesto que la construcción del conocimiento se dirige de lo particular a lo general o, como lo señala Dávila Newman (2006, p. 189), la conclusión se alcanza observando ejemplos y generalizando de ellos a la clase completa. En cuanto al rigor metodológico, se siguieron los principios de credibilidad, auditabilidad y transferibilidad para asegurar la validez y confiabilidad de los resultados.

2.1. Mención teórica

El Convenio de Kioto Revisado puede ser abordado desde distintas teorías y proposiciones para explicar su creación y eficiencia. Destacan el concepto de armonización normativa internacional, el neoliberalismo, el neoinstitucionalismo y los regímenes internacionales. Estos enfoques permiten enmarcar el análisis realizado en este articulo dentro de un tratamiento teórico y conceptual que sustenta las observaciones realizadas.

Por un lado, el concepto de armonización normativa internacional sugiere que los Estados se esfuerzan para disminuir la diversidad legislativa con el fin de facilitar las actividades civiles y mercantiles, lo cual exige la creación de un sistema legal común aplicable por las naciones (Bermúdez Abreu, 2008 p. 144).

Desde la visión aportada por el neoliberalismo, el CKR se entiende como un medio de apoyo al libre comercio al simplificar y armonizar los procedimientos aduaneros para facilitar el comercio y promover el crecimiento económico.

La teoría neoinstitucionalismo sugiere que las instituciones internacionales influyen en las acciones de los Estados y otros actores internacionales al establecer normas, reglas y procedimientos que guían su comportamiento. Este es, sin duda, el caso del CKR pues crea normas que influyen en la conducta de los Estados, promueven la cooperación internacional y facilitan el comercio a través de la estandarización y armonización de los procedimientos aduaneros.

Finalmente, la teoría de los regímenes internacionales explica como el CKR crea un marco institucionalizado para la cooperación entre las aduanas de los estados participantes mientras fomenta la difusión de buenas prácticas aduaneras que coadyuvan a disminuir la incertidumbre y fomentar la estabilidad.

3. Panorama General

El Convenio de Kioto Revisado es un instrumento internacional que brinda la previsibilidad y eficiencia que los gobiernos y el comercio requieren. Especialmente, ayuda a los gobiernos a hacer frente a los desafíos que presenta la deslocalización productiva, cambios en los patrones de consumo y el comercio electrónico, a través de prácticas recomendadas íntegramente alineadas con el Acuerdo sobre facilitación del comercio de la OMC.

Desde su creación en 1974, ha proporcionado a los Estados signatarios una hoja de ruta para la gestión aduanera eficiente y ha servido como instrumento de integración de las normas nacionales bajo el marco multilateral del comercio internacional. En 1999 el Convenio fue revisado y modificado para atender las necesidades del comercio moderno y en 2006 entró en vigor. Es precisamente esta versión la que se busca implementar en Costa Rica.

El CKR se divide en tres partes: el cuerpo, el anexo general y los anexos específicos que son diez. Los países que deseen convertirse en partes contratantes deben aceptar el cuerpo y el anexo general, mismos que son vinculantes y para los cuales no aplica reserva alguna. Los demás anexos son de aplicación optativa.

Los anexos específicos conocen temas relacionados con el tratamiento de las mercancías previo y durante su llegada al territorio aduanero nacional, los regímenes aduaneros de importación y exportación, zona franca, régimen de tránsito internacional, regímenes especiales, régimen de perfeccionamiento, depósitos aduaneros, sanciones por infracciones aduaneras, normas de origen y admisión temporal de mercancías.

Estos anexos específicos contienen normas, normas transitorias y prácticas recomendadas. Para una mejor comprensión de los resultados que se presentan más adelante, se considera necesario aclarar la diferencia entre cada una, de acuerdo con el artículo 1 del Convenio (OMA, 2008):

- "**Norma**, una disposición cuya implementación es reconocida como necesaria a efectos de alcanzar la armonización y la simplificación de los regímenes y prácticas aduaneros;
- **Norma transitoria**, una norma en el Anexo General a la cual se le concede un plazo de implementación más prolongado;
- **Práctica Recomendada**, una disposición en un anexo específico reconocida como un progreso hacia la armonización y la simplificación de los regímenes y prácticas aduaneros, y cuya aplicación se desea sea tan amplia como sea posible"

Como se mencionó, cada uno de estos anexos es optativo, lo que quiere decir que Costa Rica puede elegir cual anexo aprueba y, de igual forma, puede realizar reservas sobre las prácticas recomendadas.

Sobre este mismo tema, los artículos 2 y 3 del Convenio facultan a las partes a realizar reservas a los anexos específicos cuando la parte contratante considere que alguna de las prácticas o recomendaciones afecte la moralidad u orden público, seguridad pública, salud pública, la protección de patentes, marcas registradas y derechos de autor o los impuestos por motivos económicos.

Según el informe jurídico del Departamento de estudios, referencias y servicios técnicos de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2023), "sus normas no están diseñadas a ser aplicadas en sustitución de la legislación nacional sino que el país asume a nivel político, el compromiso de desarrollar o modificar su legislación nacional, conforme las prácticas y principios enunciados". En este sentido, las partes contratantes pueden decidir cuál de ellas aplica. Esto, necesariamente, involucra analizar la normativa vigente, para identificar las brechas entre los principios del CKR y la legislación nacional, a fin de determinar cuáles pueden ser armonizadas.

En Costa Rica, el 15 de marzo de 2023 el proyecto de ley que aprueba la adhesión al CKR fue dictaminado afirmativo (Boletín Observatorio de la Política Internacional, 2023, p. 35). Una vez aprobada la ley y depositado el documento de adhesión a la OMA el país cuenta con un tiempo definido para la implementación de las provisiones del convenio. Las normas y la prácticas recomendadas deberán ser implementadas en un plazo máximo de 36 meses posterior a la entrada en vigencia del Convenio. En cuanto a las normas transitorias, el plazo se extiende a 60 meses. El CKR establece la posibilidad de prorrogar los plazos previa solicitud al Comité de Gestión del acuerdo, por medio de solicitud oficial debidamente justificada, por un plazo máximo de un año.

Así las cosas, una vez aprobado el Convenio, Costa Rica debe gestionar de forma eficiente con todos los actores y sectores involucrados las enmiendas, ajustes y reformas pertinentes para lograr el objetivo.

En palabras de la viceministra de comercio exterior de la administración Chaves-Robles, el objetivo fundamental del CKR es facilitar el comercio mediante la armonización y simplificación de los procedimientos y las prácticas aduaneras (Asamblea Legislativa, 2023). Esto tiene efectos sobre la eficiencia de las operaciones comerciales pero también sobre la recaudación, el control tributario y la seguridad pública.

Para los países en desarrollo, la naturaleza vinculante de los compromisos adquiridos para implementar las buenas prácticas que contiene el CKR, alienta y apoya las reformas nacionales necesarias para lograr dicha armonización, pero también para garantizar que los nuevos requisitos se cumplan con un marco legal adecuado. En países donde lograr consenso en el poder legislativo para modificar la normativa requiere de largas coordinaciones que hacen poco expedito el proceso, adherirse a un convenio como el CKR se constituye en una herramienta con plazo para movilizar las estructuras necesarias con miras a la reforma y modernización de la gestión aduanera.

En una revisión del estado del Convenio se encontró que en el continente americano Canadá, Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Brasil y Argentina han firmado el Convenio. Los países colindantes con Costa Rica no son suscriptores del Convenio lo que limita, en cierta medida, la coordinación transfronteriza. En cuanto al intercambio de información esta ocurre, pero no de forma institucionalizada como podría hacerse a través del CKR.

Tal y como se abordó en párrafos anteriores, en América Latina hay una carencia visible de adhesión al Convenio de Kioto Revisado. Esto contrasta con la firma de Arreglos de Reconocimiento Mutuo (ARM) del Programa del Operador Económico Autorizado del marco SAFE y el Acuerdo sobre facilitación de la OMC (AFC).

En la Tabla 1 se realiza la comparación de los acuerdos relacionados con la facilitación del comercio firmados por países de la región latinoamericana.

Como se observa en la tabla N° 1, de los 15 países seleccionados para realizar la comparación, la totalidad ha aceptado el Acuerdo sobre facilitación del comercio y ha suscrito al menos un Arreglo de Reconocimiento Mutuo con otro país. En contraste, únicamente cuatro países de la región latinoamericana son parte contratante del Convenio de Kioto Revisado.

Una de las razones por la cuales ocurre esto es porque la implementación de acuerdos técnicos como el CKR implican mayor integración regional para ejercer mejores controles transfronterizos. Además, requiere de mayor compromiso nacional para llevar a cabo las reformas y de más inversión en tecnología financiada con gasto público.

La región carece de infraestructura tecnológica necesaria que permita la automatización

Tabla 1.
Comparación de acuerdos relacionados con facilitación del comercio firmados, por país.

País	AFC	ARM	CKR
Argentina	X	X	X
Bolivia	X	X	
Brasil	X	X	X
Chile	X	X	
Colombia	X	X	
Costa Rica	X	X	
Ecuador	X	X	
El Salvador	X	X	X
Guatemala	X	X	X
Honduras	X	X	
México	X	X	
Nicaragua	X	X	
Panamá	X	X	
Paraguay	X	X	
Perú	X	X	

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2022), Organización Mundial de Aduanas (2023) y Organización Mundial del Comercio (2023).

e interoperabilidad entre partes que requiere el CKR. Esto, representa un desafío para su aprobación, pues se requieren cambios estructurales profundos, presupuesto suficiente y un proyecto país para llevar a cabo una reforma encaminada a integrar a toda la población dentro de la gama de servicios y gestiones digitales que ofrece un gobierno. Chile, Costa Rica y Uruguay destacan por sus esfuerzos para lograr un gobierno digital, sin embargo, aún no implementan el CKR.

Otra explicación, radica en la dificultad que representa homologar los procedimientos de las uniones aduaneras regionales con las normas y prácticas recomendadas del CKR. Hacer esto, conlleva cambios en las legislaciones nacionales, lo que implica un análisis exhaustivo de todas las normas relacionadas. En la región, algunos instrumentos comerciales tuvieron su fundamento en afinidad ideológica o en preferencias políticas y se han mantenido vigentes durante todo este tiempo. Conforme el comercio internacional evoluciona hacia la economía digital, estos argumentos pierden cada vez más su vigencia. En esta coyuntura, al requerir de aprobación legislativa, el costo interno de su modificación supone para los países, abordar temas políticos sensibles a la opinión pública.

Más allá de las razones, la realidad es que la región tiene un bajo porcentaje de participación en convenios multilaterales de carácter global que involucren el intercambio de información.

Tabla 2.

Listado de países con los que Costa Rica tiene acuerdos o está negociando un acuerdo y que pertenecen al CKR

País o región	Contratante del CKR
Asociación Europea de Libre Comercio	3 de los 4 países
Alianza del Pacifico*	No
Canadá	Si
CARICOM	2 de los 12 países
Centroamérica	El Salvador y Guatemala
Chile	No
China	Si
Corea	Si
Ecuador*	No
Estados Unidos	Si
Israel*	No
México	No
Panamá	No
Perú	No
Reino Unido	Si
República Dominicana	Si
Singapur	Si
Unión Europea	Si

Nota: asterisco implica que el acuerdo se encuentra en proceso o iniciando negociaciones.
Fuente: elaboración propia con datos de la OMA (2024) y COMEX (s.f.).

Por otro lado, de los países y regiones con los que Costa Rica mantiene acuerdos comerciales o se encuentra en proceso de negociación de un acuerdo comercial, el 44% es signatario del CKR, esto se observa con mayor detalle en la Tabla 2.

De la tabla anterior, también se desprende que los principales socios comerciales de Costa Rica si son signatarios del CKR. Esto es un aliciente para la sostenibilidad de los intercambios y el crecimiento de las relaciones comerciales. Actuar bajo un marco normativo común y uniforme permite previsibilidad, adquisición de conocimiento y creación de capacidades.

Asimismo, se determinó que en su mayoría, los países miembros de la OCDE se han adherido a este Convenio. Por lo tanto, las buenas prácticas por las que aboga el CKR son implementadas en mayor o menor medida, en el organismo internacional que se encarga, precisamente, de promover políticas que mejoren el bienestar socioeconómico y donde se miden los flujos globales de comercio e inversiones a través de estándares internacionales. De esta Organización, solamente Chile, Israel y México no son signatarios del Convenio.

3.1. Reservas realizadas al Convenio de Kioto Revisado

Otro dato relevante es que de los 133 países que se constituyen como partes contratantes del Convenio, cuatro han presentado reservas a alguno de los anexos especiales del instrumento.

La Tabla 3 ofrece el detalle de los países con sus respectivas reservas.

Con esta tabla, se entiende que los temas más sensibles para los países son el régimen de reimportación en el mismo estado y el régimen de "Drawback". Este último, permite en el momento de la exportación de mercancías, obtener la restitución total o parcial de los derechos y los impuestos a la importación que hayan gravado ya sea las mercancías mencionadas o los productos contenidos en las mercancías exportadas o consumidas durante su producción[1] .

[1] Definición contenida en el texto del Convenio de Kioto Revisado, Anexo Específico F, capítulo 3.

Tabla 3.
Reservas por país, por tema

Pais	Anexo	Capítulo	Sección reservada	Tema de la reserva
Algeria	Anexo F	Capítulo 3	Todo el capítulo	Drawback
Egipto	Anexo general	Capítulo 3	Norma transitoria 3.18 Norma transitoria 3.32	- Presentación de justificantes por medios electrónicos - Regímenes especiales de desalmacenaje
		Capítulo 7	Norma 7.4	Aplicación de tecnologías de información
	Anexo B	Capítulo 2	Norma 3	Reimportación en el mismo estado
	Anexo J	Capítulo 5	Práctica recomendada 5	Envíos de socorro
	Anexo K	Capítulo 2	Práctica recomendada	Prueba documental de origen

Pais	Anexo	Capítulo	Sección reservada	Tema de la reserva
Nueva Zelanda	Anexo B	Capítulo 1	Práctica recomendada B1.2	Forma alternativa de declaración de mercancías
		Capítulo 2	Práctica recomendada B2.15	Reimportación en el mismo estado
		Capítulo 3	Práctica recomendada B3.7 incisos g), h) y l)	Exoneración de derechos aduanales
	Anexo E	Capítulo 1	Práctica recomendada E1.7	Documentos aceptables para el tránsito aduanero
		Capítulo 2	Práctica recomendada E2.3 y E2.6	- Origen del transbordo - Documentos aceptables para el transbordo
	Anexo F	Capítulo 1	Práctica recomendada F1.10, F1.25 y F1.26	- Aceptación retroactiva del régimen de perfeccionamiento activo - Compensación con mercancías equivalentes - Exportación de productos compensados
		Capítulo 3	Práctica recomendada F3.3	Drawback
	Anexo G	Capítulo 1	Práctica recomendada G1.9 Y G1.16	- Admisión temporal sin declaración de mercancías escrita - Transferencia del beneficio de la admisión temporal
	Anexo J	Capítulo 1	Práctica recomendada J1.9	Declaración verbal de mercancías para viajeros
Uganda	Anexo D	Capítulo 2	Práctica recomendada 9	Declaración de mercancía introducida en régimen de zona franca
	Anexo G	Capítulo 1	Práctica recomendada 9	Admisión temporal sin declaración de mercancías escrita

Fuente: elaboración propia con datos de la OMA (2024)

También, se identifica que los países tienen reservas en cuanto al contenido, formato y medio de presentación de la declaración de mercancías ante la aduana. Siendo que la declaración de mercancías es la herramienta primaria de control aduanero y de recopilación de información, es entendible que los países estén reticentes a eliminarla. El CKR aspira a que todos los contratantes tengan una declaración de aduanas automatizada para todas las modalidades y regímenes, principalmente porque esto supone un aumento en la eficiencia en el despacho aduanal. Además, garantiza la aplicación uniforme de la legislación aduanera. No obstante, no todos los países cuentan con la infraestructura tecnológica para llevar a la práctica las recomendaciones relacionadas con la digitalización de la declaración.

3.2. Reservas aplicadas por Costa Rica

El país es consciente de la importancia de mantener altos estándares de cumplimento para continuar en las cadenas globales de abastecimiento. También, es consciente de su rol creciente en el comercio internacional y las responsabilidades que esto implica. No es de extrañar entonces, que el país haya tomado una postura activa en la implementación de los instrumentos internacionales relacionados con la facilitación del comercio, incluido el CKR. Sin embargo, estas acciones requieren de esfuerzos coordinados y de recursos financieros que deben gestionarse de forma estratégica.

En línea con esta idea, fue que la Comisión de Asuntos Internacionales realizó los estudios y consultas sectoriales que consideró pertinentes para plasmar en el proyecto de Ley N° 23362 las condiciones bajo las cuales se aprobaría la adhesión al CKR, dividiéndolo en anexos aprobados y anexos reservados.

La Tabla 4 resume las reservas hechas por Costa Rica, así como algunas de las razones que ameritaron que se tomara esa decisión.

Tabla 4.
Análisis de reservas hechas por Costa Rica al CKR

Anexo	Tipo	Tema	Incompatibilidad	Razón
Específico A Capítulo 1	Práctica recomendada 12	Formalidades aduaneras previas a la presentación de la declaración de mercancías	Traducción	CKR establece no solicitar traducción a los documentos que acompañan la mercancía
Específico A Capítulo 2	Total	Depósito temporal de mercancías	Figura legal del Depositario Aduanero	Este tema está reglamentado en el Titulo III de la LGA
Específico B Capítulo 3	Práctica recomendada 7 incisos “d”, “g”, “h” y “l”	Exoneración de derechos e impuestos a la importación	Legislación nacional no contempla las figuras mencionadas en el CKR	Exonerar bienes obtenidos por sucesión, recompensas, implementos funerarios o de cementerio y productos importados para ensayos
Específico D Capítulo 2	Práctica recomendada 9	Zonas francas	Declaración de mercancías bajo Zona Franca	CKR sugiere que no se solicite declaración para las mercancías que ingresen bajo régimen de Zona Franca
Específico E Capítulo 1	Práctica recomendada 11	Tránsito aduanero	Uso de precintos o sellos	La legislación costarricense establece el uso de precintos para todo tránsito aduanero sin excepción

Anexo	Tipo	Tema	Incompatibilidad	Razón
Específico E Capítulo 2	Práctica recomendada 10	Transbordo	Plazo para realizar la exportación de mercancías declaradas para transbordo	Costa Rica establece sanciones cuando se incumplen los plazos establecidos en la normativa de modo que esta práctica contradice el título 10 de la LGA
Específico E Capítulo 3	Total	Transporte de mercancías por cabotaje	No existe la figura de Cabotaje	Este tipo de transporte no se permite en Costa Rica
Específico F	Total	Perfeccionamiento activo y pasivo	Objetivo y control del régimen	CKR gestiona el régimen de manera muy distinta
Específico G	Total	Admisión temporal	Admisión sin declaración de mercancías	CKR lo aplica también a mercancías que estuvieron en otro régimen así como admisión temporal sin declaración de mercancías escrita
Específico H	Total	Infracciones Aduaneras	Alcance de la norma	La normativa de Costa Rica otorga más protección al administrado de lo que solicita el CKR
Específico J	Total	Viajeros	Medios de pago de derechos e impuestos	El CKR propone aceptar tarjetas bancarias como medio de pago por los servicios aduanales y para el pago de derechos e impuestos
Específico K	Total	Reglas de origen	Prueba documental de origen	CKR sugiere la revisión periódica de la normativa establecida unilateralmente así como solicitar prueba documental solamente cuando hay sospecha de fraude

Fuente: elaboración propia con datos del texto del Convenio de Kioto Revisado (OMA, 2008)

Lo primero que salta a la vista de la Tabla 4 es que Costa Rica se reserva la aplicación de la mitad de los anexos específicos del CKR. Para entender esta situación se entrevistó a un profesional del Ministerio de Hacienda de Costa Rica en busca de los criterios técnicos que llevaron a tomar esta decisión.

Además de las razones condensadas en la tabla, el funcionario señaló que la decisión se fundamenta más en razones políticas que técnicas. Afirmó que el país tiene una estrategia de facilitación del comercio que se basa en la consecución de hitos. El primero de ellos fue la modificación integral del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA IV) y su Reglamento (RECAUCA IV) en mayo de 2021, seguido de la firma de la Ley 10271 de Reforma a la Ley General de Aduanas (LGA) en 2022 y culminado con la reforma al Reglamento de la Ley General de Aduanas en 2023.

La viceministra de comercio exterior también lo señala así al indicar que "la reciente reforma a la Ley General de Aduanas y su reglamento contempla muchos de los lineamientos que se indican dentro del Convenio de Kyoto Revisado, esto lo está trabajando Hacienda a través de la Ley General de Aduanas" (Asamblea Legislativa, 2023).

Así mismo, el profesional indicó que se tomó la decisión de aprobar el CKR en los cinco anexos en los que se identificaron menos brechas. De esta forma, se potencian las capacidades actuales del estado costarricense al tiempo que se alinea con la estrategia señalada. También, primó el criterio de conveniencia aduanal y el nivel de armonización entre las normas. Lo anterior, se refleja en lo señalado en el dictamen afirmativo de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa (2023) donde asevera que el país cuenta con un 95% de cumplimiento. Posteriormente, cuando la coyuntura nacional lo permita, se estudiará la eliminación de las reservas interpuestas en apego a lo que establece el CKR al respecto.

Por otro lado, al estudiar las reservas interpuestas por Costa Rica, se observa que existe un común denominador con las inquietudes manifestadas por otros países. En cuanto al Anexo Específico B, tanto Nueva Zelanda como Costa Rica pusieron reservas a las mercancías señaladas en los incisos de la práctica recomendada 7, del capítulo 3. En ella, se sugiere que mercancías específicas sean admitidas con exoneración de derechos e impuestos a la importación. En el caso concreto de Costa Rica, la legislación nacional no contempla las figuras mencionadas en los incisos reservados.

En lo referente al Anexo Específico D, Costa Rica y Uganda coinciden en que la práctica recomendada 9 no se ajusta con su ejercicio comercial. Se debe, especialmente, a que la declaración de mercancías es la principal forma de controlar el desarrollo de las actividades comerciales bajo el régimen de zona franca. En Costa Rica además, el régimen está regulado por normativa específica como la Ley Específica de Régimen de Zonas Francas N° 7210 y normativa conexa como la Ley del Impuesto al valor agregado N° 6826 y el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N° 4755.

Al respecto del Anexo Específico F sobre los regímenes de perfeccionamiento activo, pasivo y "Drawback", se concluye que estas modalidades son administradas por los países de acuerdo con sus necesidades particulares. En Costa Rica existe el régimen devolutivo de derechos sin embargo, es necesaria una revisión más detallada para entender los efectos de la implementación del "Drawback" en la legislación y la práctica aduanera nacional. La armonización de este capítulo supone entonces un reto significativo, no solo para Costa Rica sino, para los demás países que lo reservaron.

Finalmente, el Anexo Específico G sobre admisión temporal de mercancías, reservado también por Nueva Zelanda y Uganda, tiene como excepción común la admisión temporal sin declaración de mercancías de forma escrita.

Como se observa, las reservas de Costa Rica se alinean con los temas identificados en el estudio de reservas globales, en cuanto a los regímenes de reimportación en el mismo estado, de "Drawback" y la declaración de mercancías.

Ahora que queda claro el ámbito de aplicación del CKR en Costa Rica, en los siguientes párrafos se analizan los capítulos aceptados del anexo general del Convenio, en relación con el contexto costarricense.

3.3. Capítulos aceptados por Costa Rica

En lo que respecta al capítulo 1, norma 1.3, el Convenio instruye la realización de consultas entre el gobierno y el sector privado. En Costa Rica, no existe legislación que obligue a realizar consultas sectoriales, sin embargo, esta es una buena práctica que fomenta el diálogo y la colaboración público-privado, además de que está alineada con los principios del marco SAFE.

Los capítulos 3 sobre Despacho de mercancías y otros trámites aduaneros, 4 sobre Derechos e impuestos y 5 sobre Garantías, se encuentran armonizados con el instrumento por cuanto en los títulos II, III, IV, V, VI y XII de la Ley General de Aduanas N° 7557 vigente se contemplan las disposiciones del Convenio.

Por otro lado, instrumentos como el CKR alinean la normativa de los países para facilitar el intercambio de bienes pero también de información. El anexo general, capítulo 6, sobre control aduanero, en su norma 6.6, introduce el concepto de control por auditoría que el propio Convenio define como las medidas mediante las cuales la Aduana se cerciora de la exactitud y la autenticidad de las declaraciones a través del examen de los libros, de los registros, de los sistemas comerciales y de la información comercial que obra en poder de las personas interesadas[2].

Esta práctica no es nueva en la gestión aduanera costarricense. El artículo 93 de la LGA sobre verificación inmediata, establece el concepto de "proceso selectivo y aleatorio" para ejercer el control aduanero. Este proceso se basa en la gestión de riesgo a través de la creación de perfiles específicos orientados con la estrategia aduanera del gobierno que se manifiesta en el llamado semáforo de la Declaración Única Aduanera (DUA).

En un contexto global donde la seguridad de las cadenas de suministro, y la seguridad pública, tienen cada vez más protagonismo contar con herramientas que permitan tomar decisiones informadas, atinentes y a tiempo se vuelve imperativo para los Estados. El CKR establece formas en las que se puede estandarizar la manera en la que se recopilan datos de las transacciones comerciales para que puedan ser usados en el análisis de riesgos. Los resultados de dichos análisis se pueden emplear en la construcción de política pública, principalmente en materia tributaria y de gestión aduanal, pero también en sectores como el control de estupefacientes o la prevención de importaciones que afectan a la salud pública. Asimismo, los resultados pueden ser comunicados a las organizaciones regionales para el diseño e implementación de reformas normativas, planes conjuntos y estrategias en Centroamérica.

En el intercambio de información con fines de auditoría basada en la gestión de riesgo, Costa Rica tiene experiencia. Participa de otros convenios internacionales de asistencia como es el caso de la Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal de la OCDE. Ello le ha

[2] Definición contenida en el texto del Convenio de Kioto Revisado, Anexo General, capítulo 2.

permitido desarrollar capacidades institucionales para la recolección, almacenamiento, tratamiento e intercambio de datos con otras jurisdicciones. Lo anterior, le ha facultado para ampliar el alcance de sus controles tributarios y obtener información relevante proveniente de otros Estados, para combatir la evasión fiscal. Esta experiencia positiva es un indicador que de la coordinación entre agencias transfronterizas que señala el capítulo 6 del anexo general del CKR, no solo es posible sino que trae potenciales beneficios a la gestión de riesgo que realizan las entidades públicas.

El Proyecto de Hacienda Digital que actualmente se desarrolla en el Ministerio de Hacienda de Costa Rica, en su componente aduanero, prevé la captura de información relevante sobre las transacciones comerciales. Esta captura forma parte de un sistema integrado de riesgo basado en la interoperabilidad con otras instituciones públicas en las áreas de: seguridad social, registro de bienes, registros migratorios y bancarios. Este consolidado de información da pie a la creación de perfiles especializados para la identificación de sectores y envíos de riesgo que sirven para ejercer controles aduaneros específicos como parte de un conjunto de acciones coordinadas que abordan un interés país determinado.

Actualmente, mientras se termina el desarrollo del componente aduanero, la Dirección General de Aduanas de Costa Rica trabaja en un plan piloto de auditoría por gestión de riesgo en conjunto con la Dirección General de Tributación, la Dirección General de Migración y Extranjería y la Policía de Control Fiscal dirigido a los comercios minoristas denominados “Outlets”, con resultados satisfactorios. La primera etapa de este plan piloto se realizó con apoyo tecnológico mínimo y tuvo amplio impacto en el sector elegido, lo que solo permite entrever que con la inclusión de una plataforma tecnológica que apoye la gestión de datos, el control integral será una realidad. Cabe resaltar, que todo lo anterior está alineado con la normativa nacional sobre protección de datos personales, en estricto apego al respeto de las garantías individuales de privacidad y confidencialidad de la información.

En este sentido, el CKR en el capítulo 7 del anexo general se dedica a detallar los aspectos necesarios para la aplicación de la tecnología de la información en las aduanas, abogando principalmente por la automatización de los procesos. Esto es de especial importancia para atender las operaciones comerciales resultantes del comercio electrónico que ha crecido de forma vertiginosa en los últimos años. Tan solo en 2022 el comercio electrónico representó aproximadamente el 20% de las ventas minoristas en todo el mundo y se prevé que supongan cerca del 25% a cierre de 2026 (Statista, 2023).

Para Costa Rica, un reto significativo yace en la implementación del conocimiento de embarque electrónico. Esta discusión aún no se ha llevado a cabo en el país pero, es un tema que, más temprano que tarde, obligará a revisar la normativa y a modernizar nuevamente los insumos tecnológicos de la administración aduanera. Para hacerlo puede valerse de la experiencia de Reino Unido, quien fue el primer país en implementar una ley sobre documentos comerciales electrónicos en sustitución de los documentos con soporte en papel. El gobierno de esa nación, estima que la nueva ley podría generar un beneficio neto de £1,14 mil millones para la economía británica durante la próxima década al disminuir los costos de transacción de los envíos. (Comunicado de prensa del Gobierno del Reino Unido, 2023)

En un entorno comercial cambiante, caracterizado por el aumento del comercio de servicios e intangibles, cambios en los patrones comerciales, debates en torno al multilateralismo en el comercio y el renacimiento de las fronteras nacionales, adaptar

la gestión aduanera a los pilares de la facilitación del comercio es trascendental para mantenerse competitivo en las cadenas globales de valor. En este sentido, la aprobación del CKR es un paso más hacia la consolidación de prácticas aduaneras modernas y eficientes en Costa Rica.

3.4. Oportunidades para Costa Rica en la implementación del Convenio de Kioto Revisado

Las aduanas juegan un papel vital en el desarrollo de un país pues sus actividades impactan múltiples sectores de interés, es por ello por lo que su adecuada gestión incide directamente sobre el bienestar económico y social.

Una aduana eficiente favorece el desarrollo de las empresas que operan legalmente en su jurisdicción y a través de sus fronteras. El uso de tecnologías en combinación con la gestión de riesgos permite dirigir los recursos de control hacia los despachos de alto riesgo, propiciando que los envíos de bajo riesgo se movilicen con rapidez. La implementación de acuerdos y políticas comerciales que garanticen el cumplimiento, al mismo tiempo que permitan el despacho rápido, oportuno y seguro de las mercancías, es un elemento clave para la competitividad de los países.

Además, las aduanas desempeñan un rol preponderante en la seguridad. La aplicación correcta y oportuna de inspecciones así como de barreras no arancelarias para prevenir la entrada o salida de mercancía ilegal, peligrosa o potencialmente dañina, es fundamental para garantizar la defensa de la población nacional y la protección de las cadenas de abastecimiento globales.

Esta gestión debe estar fundamentada en la previsibilidad, coherencia, transparencia, eficiencia y modernización para que pueda responder a las cambiantes necesidades de los mercados internacionales. Los retos del comercio internacional obligan a las administraciones aduaneras a cooperar cada vez más a través de asistencias técnicas, intercambios de información y programas de reconocimiento mutuo como el implementado en el Operador Económico Autorizado (OEA).

Al respecto, el dictamen afirmativo de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa (2023) señala que “el Convenio de Kyoto Revisado permitirá a Costa Rica, entre otras cosas, uno, avanzar hacia el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios aduaneros, muy importante. Dos, reforzar la promoción de la cooperación técnica entre los países; y tres, mejorar los canales de comunicación y fortalecer la confianza en las relaciones comerciales, entre otros”.

También, el CKR está alineado con los demás instrumentos jurídicos del marco multilateral del comercio, específicamente el Acuerdo de facilitación del comercio y el marco SAFE. En este sentido, Costa Rica ya ha realizado cambios en su legislación que la acercan al parámetro buscado con las disposiciones del anexo general del CKR, a través de las reformas mencionadas en párrafos anteriores.

Entonces, la búsqueda de la implementación del CKR ha sido el catalizador de reformas normativas en materia aduanera que forman parte de la estrategia país para la facilitación de comercio. Estas modificaciones representan cambios en la forma en la que se gestionan, controlan y administran las transacciones comerciales.

Un ejemplo de ello es que el CKR establece como una obligación de los auxiliares de la función pública contar con el equipo y los medios tecnológicos para llevar a cabo inspecciones no intrusivas para todos los regímenes aduaneros, esto en total concordancia con las medidas del marco SAFE. La Dirección General de Aduanas ha implementado estas prácticas

en las diferentes jurisdicciones del país con resultados satisfactorios. Eso no quiere decir que no persistan retos, el país debe gestionar que estas revisiones se materialicen en la operativa diaria puesto que en la actualidad existen deficiencias en las capacidades instaladas (no hay suficientes unidades de escaneo) y en la capacitación de los operadores (pocos funcionarios saben cómo utilizar las unidades).

Otro cambio en el entorno comercial del país es que la LGA tiene como requisito indispensable estar inscrito ante el registro tributario para realizar cualquier transacción de comercio (artículo 110 bis LGA). Esta disposición significa la aplicación de controles cruzados que limitan la economía informal y permiten comparar la información de las declaraciones de los impuestos sobre la renta, general sobre las ventas e impuestos especiales con las declaraciones únicas aduaneras y solicitudes de exoneración. Todo esto permite crear perfiles de riesgo para diseñar planes de control tributario que verifiquen anomalías e incumplimientos de los obligados tributarios.

Por su parte, el artículo 111 bis de la LGA establece explícitamente: Todas las mercancías producto de una compraventa en plataformas electrónicas, estarán sujetas al pago de tributos. Este es un paso trascendental hacia el control del comercio electrónico que precisamente el CKR ha puesto en la lista de temas prioritarios.

Los efectos de estas reformas y de los demás ajustes operativos que se realizarán inciden sobre diversos actores en la cadena logística. A continuación, se describen los principales cambios operativos y beneficios esperados.

Para importadores y exportadores

El principal y más notorio cambio se reflejaría en la reducción de los costos de transacción, así como evitar retrasos en el proceso de liberación de la carga y autorización de desalmacenaje. Se espera que muchas medidas de CKR como el perfeccionamiento de los sistemas aduaneros computarizados o de intercambio electrónico de datos (EDI), los sistemas de gestión de riesgos aduaneros y la información previa a la llegada, mejoren los tiempos de despacho de aduanas. (OMA, 2010, p. 5)

Un despacho más rápido de las mercancías en las fronteras es beneficioso directa e indirectamente, tanto para las administraciones aduaneras como para las empresas. Por ejemplo, permite a las administraciones aduaneras procesar más transacciones sin demora en las fronteras, de modo que puedan desplegar sus recursos limitados en cargas de alto riesgo. También permite a las empresas mejorar su competitividad en los mercados nacionales e internacionales, ampliando así las oportunidades comerciales.

Otro efecto que se espera del CKR es la disminución de los costos comerciales a través de la reducción de trámites aduaneros, requisitos de datos reducidos, una mayor previsibilidad en los tiempos de liberación y más seguridad procedimental.

Por otro lado, uno de los principios rectores del CKR es el de facilitación para la presentación de recursos de apelación en materia aduanera. La aduana podría aceptar información en una variedad de formatos, especialmente por medios electrónicos, lo cual mejoraría sustancialmente los tiempos de atención y los costos para el recurrente.

Actualmente, hay un efecto tangible de la aplicación del CKR en otros países que son socios comerciales de Costa Rica. En los últimos años, países como China, Singapur y Corea del Sur han realizado modificaciones a los formatos de los Tratados de Libre Comercio. El objetivo de los cambios es que sean lo más estandarizados posible. Estos documentos forman parte de los registros de la carga y son necesarios para

la aplicación de preferencias arancelarias al momento de la nacionalización de la mercancía. De esta forma, se simplifica la emisión, presentación y verificación de estos documentos, facilitando los controles aduaneros al respecto.

Lo anterior, se constituye como una ventaja al favorecer una mayor comprensión de los requisitos de cumplimiento por parte de los comerciantes, dando como resultado una mayor transparencia y previsibilidad en las transacciones y la eliminación del tratamiento discrecional en la aplicación de la normativa.

Para transportistas internacionales

El CKR hace especial énfasis en que la información crítica de los embarques se debe enviar previo a la llegada de la mercancía. Esto, con la intención de alimentar el acervo de datos que componen los atributos de riesgo aplicados para la selección y control de trámites.

Por otro lado, en la ya mencionada reforma a la LGA, se incorpora un párrafo específico en el artículo 81 que responsabiliza al transportista -so pena de delito o infracción aduanera- de justificar los sobrantes y faltantes de mercancía. Esto obliga a los transportistas a contar con mejores y más estrictos controles sobre las mercancías que trasladan y redunda en mayor visibilidad sobre las cargas con alto valor fiscal. Así mismo, cierra portillos para el tráfico de mercancías peligrosas, sustancias ilícitas y personas, pues las cargas deben ser pesadas, inventariadas y declaradas en múltiples puntos de control y por distintos medios (físicos y electrónicos). Todo lo anterior está alineado con las disposiciones contenidas en el CKR y otros instrumentos normativos.

En cuanto a los cruces fronterizos el CKR tiene disposiciones específicas que buscan eliminar la duplicidad en los procesos de despacho, específicamente en los cruces fronterizos terrestres, a través de la armonización de los horarios laborales y la creación de aduanas yuxtapuestas. Estas operaciones conjuntas permitirán la reducción de tiempos, eliminar filas, unificar controles, pero implica una revisión y ajuste de las condiciones físicas del cruce fronterizo. Claro está que dichas mejoras se lograrán cuando los países vecinos adopten el Convenio, ya que tendrán una base sólida sobre la cual reformar su legislación y su operativa comercial, para lograr un nivel de coordinación satisfactorio entre Estados.

Para el gobierno

El principal cambio operativo que trae la implementación del CKR es que los recursos se asignarán priorizando los envíos de alto riesgo, lo que se traduce en la reducción del tiempo y costo del despacho aduanero. Esto es directamente beneficioso para las aduanas permitiéndoles procesar más transacciones, impulsando la competitividad nacional e internacional. Actualmente, el enfoque de gestión de riesgo que utiliza el Ministerio de Hacienda aplica atributos de riesgo uno o dos años después de que el riesgo es detectado, principalmente porque la recolección y análisis de los datos, así como la planificación de las actuaciones de control y la ejecución de estos se hace de forma manual.

Derivado de lo anterior, otro cambio sería el uso intensivo de la tecnología en ciencia de datos para la recolección y gestión de la información. La implementación de los servicios digitales para que la ciudadanía y los comerciantes presenten sus trámites, declaraciones y pagos es una labor que desde hace varios años se ha estado implementando, sin embargo, el rezago en la infraestructura tecnológica dura y blanda en el aparato estatal es un gran escollo que se debe subsanar. El CKR ofrece el marco legal y las oportunidades de cooperación para hacerlo.

Otro ajuste en la operativa está relacionado con el mejoramiento de los controles basados en la auditoría. En este sentido, las medidas por las cuales

la Aduana se asegura de la exactitud y autenticidad de las declaraciones a través del examen de los libros, registros, sistemas contables y datos comerciales relevantes en poder de las personas interesadas deberán aumentar.

Con el incremento vertiginoso del comercio electrónico, las pautas para control el envío de mercancías bajo régimen postal deber ser continuamente actualizadas para evitar la evasión del pago de impuesto y de actividades económicas informales. Al respecto, el CKR ofrece prácticas recomendadas para atender los constantes cambios en los flujos comerciales digitales. Así mismo el control del comercio electrónico bajo modalidad Courier y los consolidados serán manejados con procedimientos basados en el uso de tecnologías de la información, gestión de riesgos, enfoque coordinado de controles con otras agencias gubernamentales y alianzas con el comercio, entre otras cosas.

También, brinda a los socios comerciales e inversores un mensaje firme de que el gobierno promueve y mantiene procedimientos aduaneros eficientes y modernos de conformidad con los estándares internacionales, y garantiza que el comercio legítimo se facilita sin comprometer la función de control aduanero.

Como corolario, se resalta el hecho de que compartir definiciones y procedimientos aduaneros comunes de conformidad con el CKR podría ahorrar tiempo en la negociación de acuerdos de libre comercio, especialmente en las disposiciones relacionadas con temas aduaneros, intercambio de información y normas de origen.

Otro beneficio de la implementación de este Convenio es el fortalecimiento del marco jurídico costarricense. El Convenio de Kioto Revisado es un instrumento internacional tendiente a disminuir las divergencias existentes entre los regímenes aduaneros de los distintos países. Actualmente, Costa Rica es signatario de todos los acuerdos multilaterales del comercio, forma parte de la OMC, la OMA, el Acuerdo sobre facilitación del comercio, la Convención del Sistema Armonizado y el marco SAFE. Como se ha afirmado, el CKR está en armonía con dicha normativa así como con el Marco de Normas sobre Comercio Electrónico Transfronterizo, el Compendio de Ventanilla Única y el Modelo de Datos de la OMA, por lo que su implementación afianzaría todavía más la ordenanza comercial y aduanera del país.

En este sentido, Costa Rica ha implementado con eficiencia el marco SAFE y el programa de Operador Económico Autorizado, de modo que las disposiciones de estos marcos de trabajo han implicado ajustes a la legislación y a los procedimientos administrativos. Estos trabajos han allanado la ruta para los demás ajustes que requiere la implementación del CKR.

Por lo tanto, los cambios que Costa Rica ha hecho para poner en funcionamiento el marco SAFE, incluidos los exámenes no intrusivos de mercancía, la selección de inspecciones basadas en criterios de riesgo y el intercambio de información constituyen acciones que el mismo CKR solicita, por lo que ya el país las cumple. En este sentido, la firma del CKR se convertiría más en una formalidad que refuerza las acciones del país para consolidar su política comercial sustentada en acuerdos multilaterales que le permiten trabajar con estándares de países desarrollados con alto tránsito comercial.

En resumen, las disposiciones del CKR no antagonizan con las normas actuales en materia comercial y aduanera, por lo que su aceptación complementa el marco jurídico en esa materia.

Las reformas tributarias y aduaneras que se han gestado en los últimos cinco años en el país se encaminan hacia la facilitación del comercio sin detrimento de la seguridad, basados en la gestión de la información. Si bien Costa Rica tiene un largo camino por recorrer, estos acuerdos –incluido el CKR- proporcionan una base sólida para reformar la normativa y los procedimientos. Además, proporciona un punto de referencia para evaluar el estado de la eficiencia comercial y el porcentaje de implementación de las acciones.

Por otro lado, el hecho de que el país aplique normas y criterios aduaneros uniformes brinda seguridad jurídica a los comerciantes lo que redunda en un mejor clima de inversiones. También, puede aumentar la participación de las pequeñas y medianas empresas en el comercio internacional, porque al hacer previsibles, uniformes y transparentes los procedimientos aduaneros, se facilita el cumplimiento de las normas, reduciendo la evasión y la informalidad.

El principal impacto que representa la aprobación del CKR en áreas no relacionadas con el comercio internacional se evidencia en la lucha contra el narcotráfico, el contrabando y delitos tributarios y aduaneros.

En cuanto al contrabando de mercancías, la evasión de tributos, la subfacturación y las actividades económicas informales se atienden de dos maneras. Primero, con las declaraciones previas que alimentan los atributos de riesgo a través del uso de inteligencia de datos para identificar los embarques dudosos. Segundo, con sistemas para el procesamiento de documentos que permitan ejercer controles efectivos al momento de la nacionalización y en revisiones posteriores tanto para facilitar el comercio legítimo como para garantizar la seguridad.

Así mismo, el intercambio de información entre dependencias permite la identificación de maniobras fiscales. Empero, se necesita seguir invirtiendo en infraestructura tecnológica que propicie el intercambio automatizado y seguro de los datos, pero también de programas informáticos que gestionen los datos de manera rápida y confiable (actualmente el procesamiento de datos se hace de forma manual). A nivel internacional, el intercambio oportuno de información posibilita la identificación de grupos criminales y la acción conjunta transfronteriza en todos los momentos. Es decir, permite identificar patrones de evasión, nuevas prácticas delictivas, etiquetar embarques peligrosos y recabar evidencia para procesos judiciales, entre muchas otras acciones.

4. Retos para Costa Rica

En cuanto a los retos en la implementación del CKR se identifican siete principales áreas.

Coordinación interinstitucional

Implementar las reformas que indican el Convenio y sus anexos en el plazo de 36 meses a partir de su aprobación implica la colaboración entre las agencias gubernamentales que intervienen de una u otra manera en comercio internacional. Se requiere entonces realizar coordinaciones efectivas con instituciones como por ejemplo el Servicio Fitosanitario del Estado, los diferentes Ministerios, el Instituto Costarricense sobre Drogas, oficinas especializadas, entre otros, para la implementación de procedimientos integrados.

Cooperación entre organismos que intervienen en las fronteras

Los países que colindan con Costa Rica no son partes contratantes del CKR, esto supone un reto al estandarizar las operaciones aduaneras fronterizas y para realizar operativos conjuntos de control y verificación.

Seguridad aduanera

El CKR es un instrumento jurídico internacional que tiene entre sus objetivos facilitar el tránsito de mercancías entre fronteras lo cual trae consigo beneficios en el ámbito económico que eventualmente redundan en el bienestar general de los países. Estos tienen el reto de mantener el equilibrio entre la flexibilización de los controles y la seguridad aduanera. Costa Rica debe tomar las previsiones necesarias para asegurar que los controles de seguridad se mantengan y refuercen.

Traslado de los beneficios de la implementación del CKR a los Operadores Económicos Autorizados

La administración aduanera debe revisar los beneficios que actualmente ofrece a las empresas certificadas como OEA, de modo que al implementar el CKR el interés por pertenecer al programa se mantenga. El CKR supone facilidades para los importadores y exportadores que actualmente solo gozan los OEA de modo que es necesario aumentar las ventajas de pertenecer al programa.

Participación del sector privado

En la implementación del CKR, la participación del sector privado permite visibilizar los retos, dificultades y mejoras de la administración aduanera nacional. Por otro lado, es necesario involucrarlo, para facilitar la implementación del Convenio y alcanzar el objetivo del comercio inclusivo.

Capacitación del personal aduanero

Se hace necesario formar adecuadamente al personal aduanero de modo que tengan las herramientas necesarias para aplicar correctamente las disposiciones del Convenio en temas como la auditoría, detección y represión de operaciones comerciales ilícitas o que atentan contra la seguridad y las normas del país. Esto requiere de inversión en desarrollo de capacidades que se pueden gestionar con presupuesto nacional o a través de cooperación técnica. Asimismo, se debe trabajar en la gestión del cambio para erradicar prácticas arcaicas que antagonizan con la eficiencia en la gestión de aduanas.

Adaptación de procesos y sistemas

Existe un reto técnico implícito en la aplicación del capítulo 7 del anexo general sobre el uso de las tecnologías de información y comunicación en la gestión aduanal. El Proyecto de Hacienda Digital promete grandes cambios, especialmente en la automatización y la gestión por perfiles de riesgo, pero hay temas de gobernanza, sostenibilidad y desarrollo de capacidades tecnológicas que deben ser abordados para garantizar la mejora continua de los procesos de despacho, control y verificación.

5. Reflexiones finales

El rol de las aduanas en el comercio internacional ha cambiado. El uso intensivo de datos, los patrones de consumo y las actividades ilícitas han hecho que el enfoque de la gestión se haya movilizado hacia la seguridad.

Costa Rica es un país de tránsito de mercancías, y como tal, es un eslabón importante para la seguridad de la cadena de suministro. Es crucial que el país continúe dando pasos firmes hacia la facilitación y la estandarización del comercio, por un lado, para seguir generando valor para la cadena de abastecimiento global y por otro lado para coartar las estrategias de los que se dedican al contrabando de mercancías y al narcotráfico. Más allá de las certificaciones, el CKR busca que los países firmantes ejecuten estrategias preventivas para las cargas riesgosas para así evitar los actos ilícitos y que estas estrategias se ajusten continuamente a las tendencias que afectan al comercio internacional.

Es imperativo que Costa Rica continúe actualizando su legislación y sus prácticas

administrativas de control tributario para que se ajusten al volumen creciente de transacciones de comercio electrónico de modo que se ejerza el control adecuado. Esto se puede alcanzar con una modernización tecnológica para el manejo correcto de los grandes volúmenes de información que generan las transacciones electrónicas y que esto, a su vez, se ajuste a las estrategias de control tributario basado en indicadores de riesgo. La gestión de la información se vuelve vital.

En este sentido, a pesar de las reservas incluidas en proyecto de ley con el que se busca implementar el Convenio de Kioto Revisado en el país, la adhesión a este acuerdo multilateral envía un claro mensaje a los socios comerciales e inversores. Permite la creación de oportunidades de acceso a mercados, mejorar el clima de inversión y mejorar la facilidad para hacer negocios.

Finalmente, esta es una oportunidad para que Costa Rica suscriba acuerdos de cooperación técnica para la adquisición de tecnología de vigilancia e inspección, así como de minería y análisis de datos, que debe ser acompañada con la respectiva capacitación a los actores logísticos gubernamentales y privados.

Reconocimientos

No incluye.

Declaración de conflicto de intereses

Declara no tener conflicto.

Material suplementario

No incluye.

Referencias

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2023). Comisión permanente especial de relaciones internacionales y comercio exterior. Dictamen afirmativo de mayoría. Aprobación del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (enmienda) denominado Convenio de Kyoto Revisado (CKR) Expediente N° 23.362. http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2023). Departamento de estudios, referencias y servicios técnicos de la Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica. Informe Jurídico. Aprobación del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (enmienda) denominado Convenio de Kyoto Revisado (CKR) Expediente N° 23.362. http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx

Bermúdez Abreu, Y. (2008). Algunas consideraciones sobre la armonización del derecho internacional privado. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 116, 139-170. https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/9761

Boletín Observatorio de la Política Internacional. (2023). Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior marzo-abril. *Boletín Observatorio de la Política Internacional*, (94), 33-37. https://opi.ucr.ac.cr/sites/default/files/boletines/Boletín%20no.94.pdf

Dávila Newman, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. *Laurus*, 12(Ext), 180-205. https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=76109911

Gobierno de Reino Unido (20.07.2023). La economía del Reino Unido recibirá un impulso de mil millones de libras esterlinas mediante una innovadora ley de digitalización del comercio. https://www.gov.uk/government/news/uk-economy-to-receive-1-billion-boost-through-innovative-trade-digitalisation-act

Hernández-Sampieri, R. & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Mc Graw Hill Education.

Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica COMEX (s.f.) Tratados. https://www.comex.go.cr/Tratados

Ministerio de Hacienda de Costa Rica (26.05.2022). Costa Rica firmó arreglo de reconocimiento mutuo con diez países de Latinoamérica y el Caribe. https://www.hacienda.go.cr/docs/cp912022.pdf

Organización Mundial de Aduanas (OMA) (2008). Texto del Convenio de Kyoto revisado. https://www.wcoomd.org/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Conventions/pf_revised_kyoto_conv/Kyoto_New

Organización Mundial de Aduanas (OMA) (2010). Benefits of the Revised Kyoto Convention. https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/rkc_benefits.pdf?la=en

Organización Mundial de Aduanas (OMA) (2024). List of the Contracting Parties to the Revised Kyoto Convention. https://www.wcoomd.org/en/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Conventions/pf_revised_kyoto_conv/Instruments

Sidorov, V. N. (2023). La automatización de los procedimientos aduaneros en la facilitación del comercio. *Ratio Juris UNAULA*, 18(37). https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/ratiojuris/article/view/1598

Sidorov, V. N., & Sidorova, E. V. (2020). La sistematización de los instrumentos internacionales de facilitación del comercio exterior en la era moderna. *Ciencia Jurídica*, 9(18), 77-89. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7773995

Sidorov, V. N., & Sidorova, E. V. (2021). La facilitación del comercio en tres dimensiones: «suave», «dura» y digital. *Revista De La Facultad De Derecho*, (51). https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/814

Simons, H. (2011). *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Ediciones Morata, S.L.

Statista (2023). Comercio electrónico como porcentaje de las ventas minoristas totales a nivel mundial de 2015 a 2026. https://es.statista.com/estadisticas/1292492/ventas-minoristas-participacion-del-comercio-eletronico-en-ventas-totales/

Trafimchuk, V. P., & Grikis, sup. (2022). The Revised Kyoto Convention as a model for the universal customs code. In A. Y. Zhevlakova, A. N. Shavel, & E. S. Goloubtsova (Eds.), *Proceedings of the V Republican Youth Scientific-practical Conference*, 97-100. BNTU. https://rep.bntu.by/handle/data/113925

Wolffgang, H. M., Rogmann, A., & Harden, K. (2020). Why the future Revised Kyoto Convention should contain comprehensive rules of customs debt. *World Customs Journal*, 14(2). https://worldcustomsjournal.org/archive/volume-14-number-2-september-2020/

Kira Rojas Noskov, 2024. Este artículo se encuentra disponible bajo los términos de la Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA). Para mayor información, escribir a publicaciones.cicap@ucr.ac.cr