

21

De Marrakech a la
Aduana del Siglo XXI:
30 años de la OMC y
el futuro del derecho
aduanero

A G O

2026

DEBATIR



PROPIETARIO

Facultad de Derecho,
Universidad de
Buenos Aires

DIRECTOR

Horacio Corti

SUBDIRECTOR

Pablo Revilla

CONSEJO EDITORIAL

Fabiana H. Schafrik

Gladys V. Vidal

Horacio F. Cardozo

Patricio Urresti

Juan Manuel Álvarez Echagüe

**Responsables de
este número:**

DIRECTOR

Harry Schurig

DISEÑO

Sofía Aguirre Addy

Auspicia

Asociación de Derecho Aduanero y Comercio Exterior – ADACE



Centro de Estudios de Derecho Financiero y Derecho Tributario
Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires
Av. Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB)
www.derecho.uba.ar - cedfdt@derecho.uba.ar

ISSN 2953-450X

Publicación periódica registrada en DNDA

Revista DEBATES

De Marrakech a la Aduana del Siglo XXI:

30 años de la OMC y el futuro del derecho aduanero

XI Jornada de Derecho Aduanero en homenaje a la Dra. Catalina García Vizcaíno

Año VI - N° 21 - Agosto 2026

Editorial

Harry Schurig	7
---------------------	---

Antecedentes, crisis y futuro de la OMC

Ricardo Xavier Basaldúa	12
-------------------------------	----

Multilateralismo y regionalismo en la OMC

Pablo González Bianchi	16
------------------------------	----

La crisis de la Organización Mundial del Comercio en el siglo XXI

Julio Carlos Lascano	25
----------------------------	----

Leyes nacionales aduaneras y futuro del Derecho Aduanero

Julio Guadalupe Báscones	39
--------------------------------	----

A 30 años de la creación de la OMC. Necesidad de reivindicar el sistema multilateral basado en normas y al Derecho como regla de convivencia

Flavia Figueredo	44
------------------------	----

A Organização Mundial do Comércio e a reconstrução do Direito Aduaneiro: da liberação comercial à governança administrativa multinível

Cláudio Augusto Gonçalves Pereira	51
---	----

Cooperación aduanera y mutación funcional de los datos administrativos: desafíos para las garantías procesales en la circulación transnacional de información aduanera

Raquel Segalla Reis	67
---------------------------	----

El mecanismo plurilateral provisional de apelación mediante arbitraje (MPIA) y la defensa del orden multilateral basado en reglas: la crisis del órgano de apelación y el futuro del sistema de solución de diferencias de la OMC

Renata Sucupira Duarte	84
------------------------------	----

La gobernanza de las reglas aduaneras del GATT/OMC en los tribunales brasileños

Thális Andrade	105
----------------------	-----

Naturaleza y límites de la tasa de estadística: Breves apuntes a la luz del GATT de 1994 y la reciente jurisprudencia argentina

Noel Lascano	114
--------------------	-----

A função jurídica das regras de origem no sistema multilateral da OMC: os desafios da harmonização e os reflexos no Direito Aduaneiro brasileiro

Carmem Grasielle da Silva	117
---------------------------------	-----

El futuro de la Organización Mundial de Comercio a 30 años de su creación: desafíos institucionales y perspectivas de reforma

Maia Sasovsky 127

El Operador Económico Autorizado (OEA) en la República Argentina: a la luz del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC y del Marco SAFE de la Organización Mundial de Aduanas

Silvina M. Gottifredi 136

El Modo 4 del GATS y la movilidad temporal de prestadores de servicios: un análisis comparativo de los compromisos de Brasil y de los miembros de la OMC

Rafaella Silveira 153

Comercio exterior inclusivo en la era digital: los desafíos de la OMC para los próximos treinta años

Raquel Biasotto 177

Treinta años de la Organización Mundial del Comercio: la transformación del sistema multilateral frente a la inteligencia artificial, la digitalización del comercio y los nuevos desafíos geopolíticos

Harry L. Schurig 181

Del comercio administrado a la facilitación efectiva: los 30 años de la OMC bajo el nuevo paradigma aduanero argentino

Ana Nemer Pelliza 210

La OMC como ancla de previsibilidad del Derecho Aduanero Argentino: el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio como caso testigo

Andrea Zavatto 217

El Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC: Fundamentos para una visión holística que integre la totalidad de actores de la cadena logística internacional

Marely Huatuco Toribio 221

EDITORIAL

I. Breve semblanza de la Dra. Catalina García Vizcaíno

Una vez más tenemos el placer de ofrecer a nuestra comunidad académica un nuevo número de la Revista Debates de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, que dan cuenta del trabajo efectuado durante las XI Jornadas de Derecho Aduanero – “De Marrakech a la Aduana del Siglo XXI: 30 años de la OMC y el futuro del Derecho Aduanero”, realizada el 31 de octubre del 2025 en el Salón Azul de la Facultad de Derecho, como ya es tradición.

Se ofrecen para su lectura tanto las exposiciones de los panelistas de la Jornadas como investigaciones de reconocidos doctrinarios y trabajos de investigadores de distintos países de la región (Argentina, Brasil, Uruguay y Perú) que suman diecinueve trabajos a cargo de los Dres. Ricardo Xavier Basaldúa; Pablo González Bianchi; Julio Carlos Lascano; Julio Guadalupe Báscones; Flavia Figueredo; Cláudio Augusto Gonçalves Pereira; Raquel Segalla Reis; Renata Sucupira Duarte; Thális Andrade; Noel Lascano; Carmem Grasielle da Silva; Maia Sasovsky; Silvina M. Gottifredi; Rafaella Silveira; Raquel Biasotto; Harry L. Schurig; Ana Nemer Pelliza; Andrea Zavatto y Marelly Huatuco Toribio, a quienes agradecemos su esfuerzo, tiempo y colaboración en su realización y generosidad para compartirlos con nosotros.

La ocasión no fue una más, sino que se realizó en homenaje a la memoria de la Dra. Catalina García Vizcaíno (11/01/1949 – 25/09/2025), quien como ella solía decir, “partiera hacia la casa del Padre” apenas unos días antes de aquel evento.

Me permito recordar aquí algunas palabras en su memoria que compartí en la oportunidad, al sostener que la Dra. Catalina García Vizcaíno representa un modelo ejemplar de conducta, tanto en lo profesional como en lo personal, moral y religioso. Fue una trabajadora humilde e incansable del Derecho, transmitiendo con generosidad en sus clases y charlas no sólo su vasto conocimiento, sino que además de su extraordinaria memoria, hacía gala de su alegría y su sonrisa siempre dispuesta.

Ello no impedía que ostente un carácter fuerte y voluntad decidida, sobre todo para ocupar lugares en una época, en que para las mujeres era más dificultoso. Controversial a veces, apoyada en su Fe inquebrantable y activa, siempre por todos fue respetada y admirada, sin excepción.

Su interminable currículum cimentaba fuertemente su acción cotidiana. Egresada de la Carrera de Derecho de la UBA, se recibió de abogada con Diploma de Honor, llegando a obtener el título de Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por esta misma Casa de Altos Estudios.

Desde su cargo de Vocal del Tribunal Fiscal de la Nación, tarea que desempeñó desde 1985 hasta el 2012, hizo gala de la cultura al trabajo, manejo jurídico, imparcialidad, corrección y ética que todo magistrado debería imitar y tener como modelo.

Fue para mí una maternal y afectuosa guía, quien me legó muchísimas lecciones jurídicas, pero especialmente aprendí de ella, el poder que tiene la confianza en nosotros mismos y el valor de la constancia ante la adversidad.

Sus palabras, enseñanzas, publicaciones

en forma de artículos y libros, junto a creaciones tangibles como estas Jornadas Aduaneras, son sus legados vivientes que debemos preservar y mejorar para que las generaciones futuras puedan abreviar de sus conocimientos.

Por ello, sólo cabe decir: ¡Gracias y hasta siempre Doctora Vizcaíno!

II. Las XI Jornadas de Derecho Aduanero, más plurales e internacionales

En el encuentro, la apertura estuvo a cargo de la Dra. Silvia Nonna, Vicedecana de la Facultad de Derecho de la UBA; la Dra. María Carolina Caironi Corral, Subdirectora General de Técnico Legal Aduanera (ARCA-DGA); el Dr. Miguel Licht, Presidente del Tribunal Fiscal de la Nación, además de algunas palabras a mi cargo; actuando como moderadora la Dra. Raquel Segalla Reis (Brasil).

En el primer Panel, dedicado a los “Antecedentes y aspectos relevantes de la OMC”, hicieron uso de la palabra el Dr. Ricardo Xavier Basaldúa, Miembro de la Comisión Redactora del Código Aduanero Argentino y ex Presidente del Tribunal Fiscal de la Nación; el Dr. Pablo González Bianchi, ex Profesor Titular de Derecho del Comercio Internacional - UDELAR (Uruguay); y el Dr. Enrique Barreira, Miembro de la Comisión Redactora del Código Aduanero Argentino y ex Presidente del Instituto Argentino de Estudios Aduaneros (IAEA), obrando como moderadora la Dra. Lorena Bartomioli.

Finalmente, el segundo panel, dedicado al “Presente y futuro de la OMC”, estuvo a cargo del Dr. Rosaldo Trevisán, Juez de la Cámara Superior del Tribunal Fiscal Administrativo de Brasil y Presidente de la Cámara Especializada en Derecho Aduanero (Brasil); la Dra. Flavia Figueredo, Master en Derecho del Comercio Internacional por la Universidad de Arizona y Master en

Derecho de la Empresa por la Universidad de Montevideo (Uruguay); el Dr. Claudio Augusto Gonçalves Pereira, Profesor Doctor en Derecho Constitucional Tributario por la PUC/SP (Brasil) y el Dr. Julio Guadalupe Bascones, Socio Líder del Área Comercio Exterior y Aduanas – Estudio Rodrigo (Perú), siendo moderadoras las Dras. Carmem Da Silva (Brasil) y Maia Sasovsky.

El Comité Académico estuvo integrado por los Dres. Juan Patricio Cotter, Marcelo Gottifredi, Francisco Menéndez, Fernando Pieri (Brasil) y Andrés Varela (Uruguay); mientras que el Comité Ejecutivo lo formaron los Dres. Guillermo Felipe Coronel, Christian González Palazzo, Silvina Gottifredi, Eduardo Laguzzi, Lucía López Parga y Fernando Schettini.

Un gran momento se vivió cuando se reconoció la trayectoria de tres grandes Maestros del Derecho Aduanero del Río de la Plata: los Dres. Enrique Barreira y Ricardo Xavier Basaldúa por Argentina y el Dr. Pablo González Bianchi por Uruguay.

La XI Jornada de Derecho Aduanero de la UBA fue una vez más sede de numerosos exponentes de esta rama del Derecho de diversas nacionalidades, generando un encuentro realmente plural, tanto por los países representados por los expositores, como asimismo por las actividades profesionales que cada uno desempeña, sea en el ámbito privado de la consultoría o la asistencia legal o desde la función pública -administrativa o judicial-, y desde lo puramente académico, exhibiendo variopintas visiones de una compleja realidad como la aduanera, que resultaron ampliamente contempladas.

Agradecemos a todos quienes han hecho posible este maravilloso encuentro, especialmente a los colegas que han venido desde otros países y a los más de 400 inscriptos que en forma presencial y remota nos acompañaron.

III. Treinta años de la Organización Mundial del Comercio: pasado, presente y desafíos de un sistema en transformación

Treinta años pueden parecer un lapso breve si lo medimos con la vara de la historia, pero en el vertiginoso escenario del siglo XXI equivalen a una verdadera era. Durante este tiempo, el mundo ha experimentado transformaciones profundas: la digitalización de la economía, la emergencia de nuevas potencias, las crisis financieras globales, los desplazamientos geopolíticos, el cambio climático y más recientemente, conflictos armados que reconfiguran el mapa del poder global.

En ese contexto cambiante, la OMC ha sido a la vez testigo y protagonista, reflejo y motor, de las tensiones entre la cooperación internacional y la competencia económica.

III.A. Orígenes y propósito

Para comprender la magnitud de este aniversario, conviene remontarnos brevemente a los orígenes del sistema multilateral de comercio. Tras la Segunda Guerra Mundial, los países vencedores comprendieron que la paz no podía construirse sólo sobre la base del equilibrio militar, sino también sobre reglas económicas comunes que limitaran los nacionalismos económicos que habían contribuido a la crisis de los años treinta.

Así nació, en 1947, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, conocido por sus siglas GATT. Este acuerdo no era aún una organización internacional en sentido estricto, sino más bien un acuerdo provisional destinado a reducir aranceles y promover la liberalización del comercio. Durante casi medio siglo, el GATT funcionó como un foro de negociaciones periódicas, organizadas en “rondas”, en las cuales los Estados acordaban reducciones arancelarias y discutían nuevas disciplinas comerciales.

La Ronda Uruguay, iniciada en 1986 y culminada en 1994, fue la más ambiciosa de todas. Incorporó temas inéditos hasta entonces -como los servicios, la propiedad intelectual o la agricultura- y dio lugar a la creación de una verdadera institución: la Organización Mundial del Comercio, con sede en Ginebra, concebida como heredera y perfeccionamiento del GATT.

La OMC nació con un triple mandato: servir como foro de negociación y cooperación; actuar como garante del cumplimiento de las normas a través de un mecanismo de solución de diferencias jurídicamente vinculante; y promover un comercio abierto, previsible y basado en reglas, que favoreciera el desarrollo económico y la integración de los países menos adelantados.

III.B. Tres décadas de luces y sombras

Durante su primera década, la OMC fue percibida como el símbolo de una globalización optimista, sustentada en la idea de que el comercio podía ser un vehículo de crecimiento, paz y prosperidad compartida. La adhesión de China en 2001, la expansión del comercio mundial y la reducción de aranceles promedio parecían confirmar esa visión. Muchos países en desarrollo lograron integrarse a las cadenas globales de valor y el comercio se convirtió en uno de los motores más dinámicos del crecimiento mundial.

Sin embargo, pronto comenzaron a aflorar las tensiones. La Ronda de Doha, lanzada en 2001 con el propósito de situar el desarrollo en el centro de la agenda comercial, quedó prácticamente paralizada. Las divergencias entre el Norte y el Sur, entre economías avanzadas y emergentes, entre defensores del libre comercio y quienes reclamaban políticas de protección estratégica, se hicieron cada vez más difíciles de conciliar.

La OMC, que había nacido como una institución de consenso, empezó a experimentar lo que podríamos llamar una crisis de legitimidad funcional. Su sistema de solución de diferencias -una de sus joyas institucionales- fue objeto de creciente presión política, hasta que en 2019 el bloqueo de nombramientos por parte de los Estados Unidos paralizó su Órgano de Apelación. La consecuencia fue grave: el sistema dejó de ser plenamente operativo, erosionando uno de los pilares jurídicos del comercio mundial.

A ello se sumaron fenómenos estructurales: la fragmentación del multilateralismo, el auge de acuerdos bilaterales y regionales, la utilización del comercio como herramienta de presión geopolítica y la aparición de nuevas agendas -como el cambio climático, la economía digital o las cadenas de suministro críticas- que exceden los marcos tradicionales de la OMC.

III.C. El presente: entre la incertidumbre y la oportunidad

Hoy, tres décadas después de su creación, la OMC enfrenta una encrucijada histórica. Ya no basta con administrar las reglas heredadas del siglo pasado: el sistema debe renovarse o corre el riesgo de volverse irrelevante.

El comercio internacional atraviesa una etapa de reconfiguración estructural. Las tensiones entre las grandes potencias -en particular entre Estados Unidos y China- han reintroducido la lógica de la competencia estratégica. La seguridad nacional y la autonomía tecnológica se han convertido en justificaciones frecuentes para restricciones comerciales. La guerra en Ucrania, los conflictos en Medio Oriente, las sanciones cruzadas y las interrupciones en las cadenas globales de suministro muestran cómo la geopolítica ha vuelto al centro del escenario.

A su vez, la irrupción de la inteligencia artificial, el comercio digital y la economía de datos plantea desafíos normativos que la OMC aún no ha logrado encuadrar plenamente. El comercio de servicios digitales, la regulación del flujo transfronterizo de datos y las políticas de ciberseguridad requieren nuevas reglas, capaces de equilibrar la innovación con la equidad y la protección de derechos fundamentales.

Por otra parte, el cambio climático impone una relectura de las disciplinas comerciales. Las políticas ambientales, los impuestos al carbono y las exigencias de sostenibilidad comienzan a generar tensiones con las normas de no discriminación y trato nacional. La pregunta, entonces, es cómo armonizar el comercio con los compromisos climáticos sin caer en un proteccionismo verde que reproduzca desigualdades.

III.D. Mirar hacia adelante: los caminos posibles

En este contexto, el futuro de la OMC dependerá de su capacidad de transformación. Esa renovación implica, ante todo, reafirmar el valor del multilateralismo como principio rector. No se trata de idealizarlo, sino de reconocer que, frente a la fragmentación y el unilateralismo, los mecanismos colectivos siguen siendo la única vía posible para garantizar previsibilidad, transparencia y equidad en las relaciones comerciales.

Las reformas en curso -como el restablecimiento del Órgano de Apelación, la incorporación de disciplinas sobre comercio electrónico y la discusión sobre subsidios industriales- representan pasos necesarios, pero insuficientes. La OMC deberá también abrirse a un diálogo más inclusivo, donde los países en desarrollo tengan voz efectiva en la toma de decisiones y donde los temas sociales y ambientales se integren al corazón de la

agenda. Porque el comercio, entendido en su dimensión más amplia, no es un fin en sí mismo, sino una herramienta de cooperación, desarrollo y paz. El desafío consiste en evitar que las reglas del mercado se impongan sobre las necesidades humanas y en asegurar que la apertura económica se traduzca en bienestar compartido y no en desigualdad o exclusión.

Treinta años después de su fundación, la OMC sigue siendo una obra inacabada pero también necesaria. Reinventar su papel no significa desechar su legado, sino actualizarlo a la altura de nuestro tiempo: un tiempo de transición ecológica, tecnológica y geopolítica, donde el diálogo multilateral -por imperfecto que sea- continúa siendo la mejor alternativa frente al caos del poder sin reglas.

III.E. Reflexión final

En este aniversario, más que celebrar, corresponde reflexionar sobre lo que el mundo ha ganado y también sobre lo que ha perdido. Sobre la fragilidad de las instituciones, pero también sobre su capacidad de perdurar cuando son sostenidas por la convicción de los pueblos.

La OMC no es solo un edificio en Ginebra, ni un conjunto de tratados; es -en esencia- un pacto de confianza entre las naciones que afirma que los desacuerdos pueden resolverse mediante la palabra, la negociación y el derecho, antes que por la imposición y la fuerza.

Que este trigésimo aniversario sirva, entonces, para renovar ese compromiso. Porque, en un mundo dividido, reafirmar el valor de la cooperación no es un gesto ingenuo: es un acto de esperanza y también de coraje.

Harry Schurig

Coordinador de la Comisión
de Derecho Aduanero

ANTECEDENTES, CRISIS Y FUTURO DE LA OMC

Ricardo Xavier Basaldúa

La Organización Mundial del Comercio (OMC) tiene por antecedente inmediato el Acuerdo General sobre Aranceles y el Comercio (GATT) de 1947.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros, firmado por 23 países el 30 de octubre de 1947, constituyó una reacción al proteccionismo, el que se extendió con fuerza desde la Primera Guerra Mundial (1914-1918) hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial (sept.1939-sept-1945).

Finalizada la Primera Guerra Mundial en 1918, en el período que lo sucedió hasta que se inició la Segunda Guerra en 1939, que suele denominarse, el “período de entre-guerras”, contra lo esperado, en vez de restablecerse el liberalismo, se caracterizó por al nacimiento de nacionalismos proteccionistas e intervencionistas de la economía.

Basta recordar el fascismo de Benito Mussolini, el nazismo de Adolfo Hitler y el expansionismo militar de Japón. Además, la crisis financiera de 1929 de Nueva York, provocó también la intervención de los Estados en la economía de los países.

Se llegó así a la Segunda Guerra Mundial, que trajo también aparejada la intervención de la economía de los Estados, directa o indirectamente, involucrados en el conflicto

Antes de finalizar la Segunda guerra mundial, se produjo el sorpresivo ataque de la Armada Imperial del Japón a la base estadounidense en Pearl Harbor (Hawaii), el 7 de diciembre de 1941, que determinó a los Estados Unidos a involucrarse formalmente en la Guerra.

En 1941, el presidente de los EE.UU.

Franklin Roosevelt y el primer ministro británico Winston Churchill, firmaron y dieron a conocer la “Carta del Atlántico” del 14 de agosto de 1941, en la que afirmaban la necesidad de establecer, finalizada la guerra, un nuevo orden económico mundial, basado en el multilateralismo y en la no discriminación de las mercaderías en el comercio internacional. Es decir, un retorno al libre comercio.

También antes de terminar formalmente la Segunda Guerra Mundial, con la derrota y rendición de Japón, después de Hiroshima y Nagasaki, se crearon en Bretton Woods, en 1944, dos instituciones fundamentales para la nueva economía mundial: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (hoy Banco Mundial) –a través del cual se canalizó la ayuda prevista en el denominado “Plan Marshall”- y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Con el Plan Marshall no solamente se auxilió a los países vencedores, sino también a aquellos perdedores, como Alemania y Japón, al punto que actualmente se constituyen como grandes potencias económicas mundiales.

Luego, el 24 de octubre 1945, tuvo lugar en San Francisco la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que vino a reemplazar a la Sociedad de las Naciones, la que no pudo impedir la Segunda Guerra Mundial.

Esta Organización, a través de su Consejo Económico y Social, convocó a la Conferencia Mundial sobre Comercio y Empleo y creó una Comisión preparatoria para establecer un nuevo sistema jurídico comercial. Las Reuniones tuvieron lugar en

Londres en 1946, en Ginebra a mediados de 1947 y en La Habana en noviembre de ese año.

Esas negociaciones culminaron con la elaboración de la Carta constitutiva de la Organización Internacional del Comercio, aprobada en La Habana el 23 de marzo de 1948, en cuya elaboración participó John Maynard Keynes.

Sin embargo, el Congreso de los Estados Unidos de América consideró que la Carta de La Habana era demasiado intervencionista, y que incluso permitía a los Estados la planificación económica –identificada entonces por los congresistas con el marxismo–, la que, habida cuenta de ese rechazo, el presidente Harry Truman desistió de enviarla al Congreso para su ratificación. Frente al rechazo a considerarla por dicho Congreso, a pesar de haberlo propiciado el presidente de ese país, la Carta fue abandonada, al igual que la prevista creación de la Organización Internacional del Comercio (OIC).

Pero ya con anterioridad, en forma paralela, una Comisión Redactora se había reunido en Nueva York a principios de 1947 y tomando como base el Capítulo IV titulado “Política Comercial”, elaboró el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y 23 países (entre ellos Brasil y Chile) lo aprobaron el 31 de octubre de 1947.

Este sistema jurídico, con sólo dos modificaciones en 1955 (Art. XXVIII bis relativo a las negociaciones arancelarias) y 1965 (que incorporó la Parte IV sobre Comercio y Desarrollo, a pedido de los países en desarrollo, para lograr un trato diferenciado y más favorable), rigió el comercio internacional como “GATT de 1947” hasta la Octava Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales, la Ronda Uruguay (1986 a 1993), que concluyó con la firma el 15 de abril de 1995

del Acuerdo de Marrakech. Y ese sistema jurídico rige incluso hoy en día, incorporado al Anexo 1.A del Acuerdo de Marrakech como “GATT de 1994”.

Mediante el Acuerdo de Marrakech se creó por fin la Organización Mundial del Comercio. Este Acuerdo mantuvo el sistema general del GATT, con el agregado de acuerdos específicos, también referidos al comercio de mercaderías. Además, se incorporaron al sistema multilateral el Acuerdo General sobre Servicios y el Acuerdo sobre los Aspectos de la Propiedad Intelectual vinculados con el Comercio, que extendieron la competencia de la OMC a los servicios internacionales y la propiedad intelectual.

Con la creación de esta Organización internacional parecía haberse consagrado en forma definitiva el sistema multilateral y que el liberalismo comercial había llegado a su plenitud, desplazando al proteccionismo.

Sin embargo, el funcionamiento del sistema del GATT se basaba en negociaciones multilaterales periódicas (las Rondas), donde se procuraban reducir los aranceles aduaneros y otros obstáculos al comercio. Ahora bien, esas negociaciones eran lideradas básicamente por los Estados Unidos, junto a Canadá, Europa Occidental y Japón, un centro impulsor denominado la “tríada” o también el “cuadrilátero”). Ellos lograban imponer sus puntos de vista e ir conduciendo y cerrando las distintas rondas. De este modo el sistema funcionó durante años, porque había una estructura de poder organizada y consolidada.

Esto configuraba una realidad geopolítica, que fue variando con la aparición de los países emergentes, como India, Indonesia, Sudáfrica, Brasil, estalló con la aparición de los “tigres asiáticos” y colapsó con la irrupción de China, que ingresó a la OMC el 11 de noviembre del 2001. Desde 2013, este último país es la principal economía del

mundo.

El creciente número de miembros de la OMC ya no podía aceptar mansamente la conducción tradicional y tornó al sistema de negociaciones muy complicado para lograr consensos como otrora.

Durante la Novena Ronda convocada después de la creación de la OMC, denominada de Doha o “Ronda del Desarrollo”, tanto en la primera Conferencia Ministerial de Singapur de diciembre de 1996 como en las que le siguieron, no lograron consensuarse los temas fundamentales y, a pesar de haber transcurrido más de 20 años desde su inicio, no pudo todavía concluirse la Ronda.

La OMC dejó de ser así el instrumento pensado para lograr mantener el sistema multilateral y el libre comercio, alejados del proteccionismo.

Por otra parte, la irrupción de países como China, India, Rusia, Singapur, Corea del Sur, Tailandia, Taiwán e India pusieron de manifiesto la pérdida de centralidad de Occidente en el comercio internacional.

Esta tendencia a favor de Oriente, no deja de ampliarse y afirmarse.

En definitiva, estamos viviendo la gran declinación de los Estados Unidos y de Europa a nivel económico. Por otra parte, los países de Latinoamérica no consiguen una participación importante en el comercio internacional.

Los avances de China y de otros países orientales, como Japón, Corea del Sur y Singapur, que apostaron a la robotización en los procesos industriales, son ahora muy notorios. Japón, que poseía el 36 % de los robots en 2007, ha cedido terreno ante China, mientras que la República de Corea ha mejorado su posición internacional, comparable en la actualidad a la de los Estados Unidos (16 %). En Latinoamérica,

se destaca México.

En materia de inteligencia artificial también notamos avances en Oriente, especialmente en China. Para ello cuentan con insumos estratégicos importantes para las máquinas necesarias para desarrollar los procesos (tierras raras, etc.), que son escasos en los EE.UU. y Europa.

Frente a su crónico déficit comercial, los Estados Unidos fueron recurriendo a medidas proteccionistas.

Por otra parte, con relación a la OMC fueron cada vez más críticos y reticentes y, en la presidencia de Donald Trump, la embestida contra el Órgano de Apelación Permanente fue manifiesta, al negarse a designar a los reemplazantes al vencimiento del mandato de los miembros que lo integran. Sin presentar alternativas para superar las deficiencias que critica, su posición es negativa para posibilitar una solución satisfactoria. Esta situación que se prolonga, obliga a los Estados que quieren tener la posibilidad de apelar lo que resuelven los grupos de expertos a recurrir al arbitraje, previendo a tal fin la pertinente cláusula compromisoria.

Mientras dure la presidencia de Donald Trump no cabe ser muy optimista con la superación de la crisis que afecta al normal funcionamiento la OMC. Lo cierto es que la OMC no cumple hoy con los principios de seguridad jurídica que ofrecía. A ello contribuye el hecho de no poder solucionar los conflictos comerciales en el tribunal de apelación. Por otra parte, la posición irreductible de los miembros que quieren la liberalización del comercio de los productos industriales, pero al mismo tiempo impiden el acceso a sus mercados de los productos agrícolas ganaderos, originados en los países en desarrollo, no permite llegar a un acuerdo para finalizar la Ronda del Desarrollo.

Ha vuelto así el proteccionismo y el principio de no discriminación se halla muy afectado.

El hecho de que estemos en presencia de un esquema de regionalismos generalizado (el 10 de junio de 2026 había 383 Acuerdos Comerciales Regionales en vigor), demuestra la erosión del multilateralismo y que se recurra poco al bilateralismo. Sin embargo, los Estados Unidos de América han utilizado este sistema frente al fracaso del ALCA, suscribiendo acuerdos de comerciales (v.gr, con Chile (6/6/2003 –vigencia desde 1/1/2004-), con Perú (7/12/2005) –rige desde 1º/2/2009), con Colombia (27/2/2006 –vigencia desde el 15/5/2012) y con Panamá (25/6/2007 –rige desde el 31-10-2012), aunque, al mismo tiempo, con Canadá y México están conformado una zona de libre comercio (T-MEC).

Nos encontramos actualmente en un momento de incertidumbre y de “no derecho”, con incumplimientos generalizados. El mundo se está manejando al margen del derecho. Ejemplo de ello lo da la circunstancia de que la ONU haya condenado, a través de su Asamblea, muchas veces a Rusia por sus recientes actuaciones bélicas (invasión a Ucrania), pero que, como en el Consejo de Seguridad Rusia ejerce el poder de veto que le ha sido conferido, la efectividad de la ONU se ve seriamente afectada. Tampoco frente al conflicto de Israel con Gaza y la crisis humanitaria provocada, así como en la guerra de Estados Unidos e Israel con Irán ha tenido un rol relevante.

En ese marco, la OMC no está funcionando a pleno y cada vez más los conflictos comerciales se resuelven mediante el ejercicio del poder de negociación y no por las vías institucionalizadas.

Todo ello constituye una triste y desconcertante realidad y genera mucha

preocupación. Resulta entonces necesario terminar con los conflictos bélicos y volver al multilateralismo, al libre comercio y a la no discriminación, así como a la reafirmación de la OMC y de la ONU, especialmente en medio de tanta incertidumbre, en la cual no se sabe cómo llegarán a solucionarse los conflictos que estamos atravesando.

Tal como se presenta la situación internacional, Argentina, complementada por sus equivalentes en Brasil, Paraguay y Uruguay, tienen una gran oportunidad en el caso de contar con presidentes que actúen como estadistas. En esas condiciones, ellos pueden llevar adelante el demorado proceso del Mercosur -que constituye una notoria zona de paz-, en el marco del regionalismo que hoy prevalece, y que, atendiendo a los grandes recursos que poseen, les permita transformarse en interlocutores relevantes en el escenario global y beneficiar así a sus poblaciones.

MULTILATERALISMO Y REGIONALISMO EN LA OMC

Pablo González Bianchi

I. El auge de los Tratados de Libre Comercio (Acuerdos Comerciales Regionales)

La realidad del comercio internacional marca un aumento sostenido, sobre todo a partir de la finalización de la Ronda Uruguay y la creación de la OMC (1994) de los denominados Tratados de Libre Comercio (TLC).

La expresión “TLC” no se encuentra ni en el GATT de 1947 ni, luego de finalizada la Ronda Uruguay (1994) entre los numerosos instrumentos jurídicos que conforman el derecho de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La OMC denomina a estos Tratados como “Acuerdos Comerciales Regionales” (ACR). Al mes de mayo de 2025 los ACR en vigor, comunicados a la OMC, habían alcanzado el número de 377.

La particularidad de estos TLC/ACR es que todos los miembros de la OMC pertenecen a uno o más de esos Acuerdos.

El problema o al menos la situación de cierta anomalía que plantean estos ACR es que, desde la creación del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio de 1947 (GATT de 1947) rige el principio de no discriminación en los intercambios comerciales internacionales, como fruto de la Cláusula de la Nación más Favorecida (CNMF) y de la Cláusula del Trato Nacional. Sin embargo, los ACR, que son acuerdos comerciales preferenciales mediante los cuales dos o más países (pertenecientes a la OMC) se confieren beneficios arancelarios (y otros), constituyen una de las excepciones a la cláusula de la nación más favorecida, ya que los mencionados beneficios no son extensivos a los demás países Miembros de la OMC.

En definitiva, todo parece indicar que el regionalismo, por vía de los TLC/ACR está triunfando frente al multilateralismo pregonado por el GATT de 1947 y retomado en 1994 por la OMC.

¿Cómo se llega a esta situación?, ¿cuál es el fundamento jurídico de estos ACR/TLC que tanto parecen distorsionar el multilateralismo?

II. El GATT de 1947

II.A. Origen

El GATT de 1947 nace como un desprendimiento de un proyecto más ambicioso: la Organización Internacional del Comercio (OIC) que, por razones políticas, no iba a prosperar. Es así que, ante su previsible fracaso, 23 países firmaron en Ginebra, el 30 de octubre de 1947 el denominado GATT, cuyo texto reproducía la Parte IV (“Política Comercial”) de la proyectada Carta de la Habana por la cual se instituía la OIC.

II.B. Debilidades del GATT

Este acuerdo tenía debilidades: no fue un organismo internacional como se preveía para la OIC sino un convenio internacional en virtud del cual los países signatarios se comprometieron a respetar un conjunto de reglas sobre el comercio de mercancías. Tuvo durante su vigencia una estructura institucional reducida, compuesta de una Conferencia periódica de las Partes Contratantes y una Secretaría permanente.

Pese a estas debilidades, mediante Rondas periódicas de negociaciones arancelarias, la acción del GATT se tradujo en un aumento de los flujos comerciales. En

1994 (cuando fue incluido como instrumento jurídico puro en el marco del Acuerdo de la OMC bajo la denominación del “GATT de 1994”), contaba con 128 participantes frente a 181 del Fondo Monetario Internacional, que representaban más del 80% del comercio internacional. Fue, al decir de Jackson, una “sorprendente institución”, ya que, sin ser una organización internacional, funcionó como tal¹.

II.C. Los principios fundamentales del GATT

Estos principios son:

- No discriminación, mediante la aplicación de la Cláusula de la Nación más Favorecida (todo estado se compromete a conceder a otro todas las ventajas que concedió a un tercero, sin necesidad de un nuevo tratado -art. I-); y la Cláusula del Trato Nacional: no deberían aplicarse a los productos importados las cargas interiores de manera de proteger la producción nacional (art. III).
- Rebaja de los derechos de aduana mediante Rondas periódicas de negociación.
- Logrado un acuerdo al final de cada Ronda, las concesiones tarifarias se consolidan en una Lista (art II del GATT).
- La Consolidación Tarifaria significa que un Miembro de la OMC no puede aumentar unilateralmente los derechos que figuran en las listas, las cuales quedan estabilizadas hasta la próxima Ronda.

En un escenario un tanto utópico, la pretensión de los redactores del GATT era que la CNMF produjera una

multilateralización progresiva de los beneficios arancelarios hasta llegar a una unión aduanera mundial, esto es a un mundo libre de barreras aduaneras arancelarias.

Pero si bien se han logrado importantes rebajas arancelarias (basta comparar los aranceles de 2025 con los de 1947), las barreras siguen existiendo. Y esto en parte, se debe a que el propio GATT de 1947 establecía varias excepciones a la aplicación de la CNMF.

II.D. Excepciones a la aplicación de la CNMF

No ingresaremos en el estudio de todas las excepciones; a los efectos de esta exposición interesan solamente dos.

La principal de ellas estaba (y sigue estando hoy en día) contemplada en el artículo XXIV del GATT cuyo título es: “Aplicación territorial – tráfico fronterizo – Uniones aduaneras y zonas de libre comercio”.

La creación de una zona de libre comercio (ZLC) o de una unión aduanera (UA) supone:

- Las barreras y derechos de aduana son eliminados respecto a lo esencial de los intercambios comerciales.
- Deben ser creadoras de comercio y no desviadoras de comercio.
- Se refieren al comercio de mercancías.

En todos los casos, las ZLC y las UA suponen una discriminación (tolerada por expresa disposición del GATT); en efecto, los beneficios que se conceden las partes contratantes no son extensibles a terceros países.

Las uniones aduaneras se diferencian de las zonas de libre comercio, porque establecen un arancel externo común frente a terceros países. Las mercaderías de terceros países pueden ingresar libremente

¹ Jackson, John H., *The jurisprudence of GATT & WTO (Insights on Treaty Law and Economic Relations)* Cambridge University Press (UK), reprinted 2000 (twice), 2002, capítulo 3 - The birth of the GATT-MTN system: a constitutional appraisal-, págs. 34-48 y capítulo 4 - GATT machinery and the Tokyo Round agreements-, págs. 49-54. Carreau, Dominique y Juillard, Patrick: *Droit International Économique* (Manuel), 4e. Édition, Paris, L.G.D.J. 1998, págs. 49-56.

por cualquier punto de la frontera de la unión y luego circular libremente dentro de ella. En cambio, en las zonas de libre comercio, los países integrantes siguen manteniendo su propio arancel frente a terceros países, lo que determina la necesidad de acreditar que las mercaderías, para circular libremente en la zona, deben ser originarias (producidas, nacidas, elaboradas, etc.) de los Estados signatarios. Esto evita que terceros países ingresen productos en la ZLC por el país de menor arancel y luego dichas mercaderías circulen libremente en la zona.

La segunda excepción importante a la aplicación de la CNMF es la denominada “Cláusula de Habilitación” que es la forma resumida de hacer referencia a la Decisión de las Partes Contratantes del GATT de fecha 28 de noviembre de 1979 (“Decisión relativa al trato diferenciado y más favorable y a la reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”); sistema que ha sido mantenido en la OMC.

Supone:

- Ventajas preferenciales unilaterales (tarifarias o no) que los países desarrollados conceden libremente a los países en desarrollo.
- Acuerdos regionales o generales concluidos entre las partes contratantes en desarrollo, que podrán eliminar aranceles y otras barreras a su comercio mutuo, aunque no sea lo esencial de su comercio.

III. La Organización Mundial del Comercio (OMC)

III.A. Eliminación de distorsiones. Normativa sobre servicios

Con el nacimiento de esta organización al finalizar la Ronda Uruguay (1994) se eliminan una serie de distorsiones que se creaban bajo el GATT de 1947: el “GATT a la carte”, el “free ride” (carrera gratuita) y el “pick and choose” (escoge y elige).

Básicamente en el marco del antiguo GATT -y sobre todo en la Ronda de Tokio- se formularon acuerdos (sobre subsidios, dumping, valoración, etc.), pero no eran obligatorios para los países que no los firmaban.

Esto es, se trataba de un fenómeno en el cual las partes no firmantes del respectivo acuerdo podían elegir libremente los beneficios emanados de los mismos en función de sus intereses y sin reciprocidad (todo ello basándose en la CNMF), beneficiándose plenamente de las medidas de liberalización adoptadas por otras partes. Con el advenimiento de la OMC, esa práctica cesó, dado que los Acuerdos Comerciales Multilaterales convenidos, pasaron a integrar la OMC y son vinculantes para todos sus Miembros² (art. II.2 del Acuerdo por el que se constituye la OMC).

Como novedad, en la Ronda Uruguay se celebró el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), que pasó a integrar la OMC. El art. V de dicho Acuerdo (integración económica) prevé un estatuto especial para aquellos AGCS que se refieran a la extensión de preferencias recíprocas no extensivas a terceros países en materia de servicios, lo que constituye una nueva excepción a la CNMF contenida en el propio Acuerdo.

III.B. Los ACR en el marco de la OMC

Lo cierto es que la OMC se enfrentó, desde su nacimiento, con el fenómeno creciente de los TLI/ACR, cuyo fundamento continuó siendo el artículo XXIV del GATT (integrado por el art. II.4 del Acuerdo de la OMC como instrumento jurídico bajo la denominación del “GATT de 1994”) y la Cláusula de Habilitación (integrada dentro del GATT de 1994).

² Cf. Carreau y Juillard, obra citada, páginas 54-56. No siguen este criterio los “Acuerdos Comerciales Plurilaterales” (art. II.3 del Acuerdo de la OMC) que sólo son vinculantes para los países que los han firmado.

Debe tenerse en cuenta también la disposición antes mencionada (art. V) del AGCS.

Así (año 2025) los ACR se han notificado a la OMC bajo los siguientes fundamentos jurídicos:

- Artículo XXIV del GATT: 344 acuerdos.
- AGCS, artículo V: 215 acuerdos.
- Cláusula de Habilitación: 65 acuerdos.

Si bien sobre fines del año 2025 se habían notificado 377 Acuerdos, esta cifra, superior a las anteriores, se debe a que muchos TLC se notifican simultáneamente bajo el art XXIV del GATT de 1994 y bajo el artículo V del Acuerdo de Servicios.

Estos TLI/ACR:

- Se refieren no sólo a mercancías, sino también a servicios, inversiones, contratación pública, propiedad industrial, normativa de defensa de la competencia, temas medioambientales, laborales, etc. que no estaban comprendidos en las disposiciones de la OMC. Se les llamó también por ese motivo “Acuerdos de Nueva Generación”.
- Se celebran entre países muy distantes, lo que parecía contradecir el título del art. XXIV del GATT: Aplicación territorial – tráfico fronterizo (por ejemplo: el Acuerdo MERCOSUR-Israel).
- El fenómeno anterior (ausencia de regionalidad) se denominó “Regionalismo abierto”.
- También, en función de la Cláusula de Habilitación, en muchas oportunidades estos acuerdos no han comprendido la liberación de lo esencial del comercio entre las partes.

III.C. El examen de los ACR. El Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR)

¿Cómo se examinan estos acuerdos? Hasta 1995, los acuerdos comerciales regionales se examinaban en distintos grupos de trabajo en el marco del GATT y los informes de los exámenes eran adoptados por el Consejo del GATT. Se establecía un nuevo grupo de trabajo para cada nuevo acuerdo notificado a la Secretaría. El 1º de enero de 1995, cuando la OMC empezó sus actividades, había 14 grupos de trabajo en el marco del GATT de 1947. Desde la creación de la OMC hasta el establecimiento del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR) en 1996, se aplicó el mismo procedimiento; sin embargo, el órgano pertinente de la OMC no adoptó ningún informe sobre el examen de un acuerdo.

El establecimiento del CACR, mediante la Decisión del Consejo General de la OMC de 6 febrero de 1996³, como único órgano responsable del examen de los acuerdos tuvo el objetivo de racionalizar el proceso de examen; el CACR es también un foro para el debate de las cuestiones sistémicas relacionadas con los acuerdos comerciales regionales y su relación con el sistema multilateral de comercio⁴.

El mandato del CACR prevé como funciones del Comité: i) realizar el examen de todos los ACR y presentar el informe al órgano correspondiente; ii) examinar la forma de presentación de los informes requeridos sobre el funcionamiento de dichos acuerdos y hacer las recomendaciones adecuadas al órgano correspondiente; iii) elaborar, según convenga, procedimientos para facilitar y

³ Documento WT/L/127 7 de febrero de 1996 – Mandato del CACR (fuente: página web de la OMC).

⁴ Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/rta_prior_establishment_s.htm (fecha de consulta: octubre de 2025).

mejorar el proceso de examen; iv) examinar las consecuencias sistémicas de esos acuerdos e iniciativas regionales sobre el sistema multilateral de comercio y la relación que existe entre ellos, y formular las recomendaciones adecuadas al Consejo General.

Pero la interpretación de las normas de la OMC sobre ACR seguía siendo una cuestión polémica y como consecuencia de ello, en el año 2001, el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales no había podido concluir sus exámenes de la conformidad de los distintos acuerdos comerciales con las disposiciones de la OMC.

IV. Las rondas posteriores a la Ronda Uruguay. La Ronda de Doha

IV.A. Ensayos de cohesión entre regionalismo y multilateralismo

El Programa de Doha para el Desarrollo (PDD), también conocido como Ronda de Doha, fue puesto en marcha formalmente en noviembre de 2001, en ocasión de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha (Qatar) en la referida fecha. Los Gobiernos de los países Miembros de la OMC acordaron iniciar nuevas negociaciones. Convinieron asimismo en ocuparse de otras cuestiones, en particular la aplicación de los ACR vigentes. El conjunto se denomina Programa de Doha para el desarrollo (PDD)⁵.

El PDD está contenido en la Declaración Ministerial de la OMC (DOHA: 2001)⁶, adoptada el 14 de noviembre de 2001. El párrafo 4 de esa declaración, puede verse como una afirmación del multilateralismo que guió el nacimiento del GATT y luego de

la OMC, aunque sin descartar la celebración de ACR como un instrumento importante para alcanzar los objetivos de la OMC:

Recalcamos nuestra fidelidad a la OMC como único foro para la elaboración de normas comerciales y la liberalización del comercio a escala mundial, reconociendo asimismo que los acuerdos comerciales regionales pueden desempeñar un papel importante en la promoción de la liberalización y expansión del comercio y en el fomento del desarrollo.

Para buscar una solución, en el punto 29 de la Declaración de la Cuarta Conferencia Ministerial, se estableció un mandato de trabajo en referencia a las normas relativas a la aplicación de los acuerdos:

Convenimos también en celebrar negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas y procedimientos previstos en las disposiciones vigentes de la OMC aplicables a los acuerdos comerciales regionales. En las negociaciones se tendrán en cuenta los aspectos de los acuerdos comerciales regionales relativos al desarrollo.

En el año 2006 se indicaba la existencia de mucha discusión sobre los numerosos ACR concluidos o aún bajo negociación. Las opiniones iban desde la censura de tal proliferación como un alejamiento del proceso multilateral, hasta su defensa en nombre de una pragmática respuesta al lento progreso de las negociaciones multilaterales. No obstante, guste o no, -afirmaba la doctrina en 2006- los ACR están presentes para quedarse, con nuevos acuerdos anunciados con gran frecuencia. Es de hacer notar que muchas de las previsiones y el lenguaje de los ACR se parecen a los utilizados en los Acuerdos de la OMC, ya que los signatarios de los ACR son Miembros de la OMC; el lenguaje de la OMC suministra un “modelo” o criterio

⁵ Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/doha1_s.htm (fecha de consulta: octubre de 2025).

⁶ Publicado como Documento WT/MIN(01)/DEC/1 de 20 de noviembre de 2001 (fuente: página web de la OMC).

aceptable⁷.

En la misma fecha (2006) también se señalaba que, de un lado, la integración regional puede servir como un bloque en construcción para una mayor integración, proveyendo incentivos para una liberalización del comercio multilateral. Por otro lado, los ACR pueden tornarse en bloques de comercio frente a los cuales tropieza la liberalización más allá del nivel regional⁸.

La realidad existente en 2006 mostraba que desde hacía más de quince años prácticamente la totalidad de los Miembros de la OMC eran parte en uno o más acuerdos comerciales regionales (a mediados del año 2005 sólo había un Miembro de la OMC que no era parte en ningún acuerdo comercial regional). El incremento en el número de acuerdos comerciales regionales había continuado sin cesar desde principios de la década de los 90.

Este escenario podría conducir a una pérdida de importancia del aspecto multilateral, o como se ha dicho “una amenaza para la OMC”. Las ventajas y desventajas del regionalismo frente al multilateralismo fueron analizadas en el Foro Público de la OMC (“¿Qué OMC queremos para el siglo XXI?”)⁹, Capítulo V.A

⁷ Hsu, Locknie: “Applicability of WTO Law in Regional Trade Agreements: Identifying the Links”, en la obra colectiva: *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System* – Edited by Lorand Bartels and Federico Ortino – Oxford University Press, New York (2006), páginas 525 a 552. La cita corresponde a la pág. 525.

⁸ Krajewski, Markus: “Services Liberalization in Regional Trade Agreements: Lessons for GATS ‘Unfinished Business’?” en la obra colectiva *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System* – Edited by Lorand Bartels and Federico Ortino – Oxford University Press, New York (2006), páginas 175 – 200. La cita corresponde a la página 177.

⁹ Ver el documento en la página Web de la OMC: www.wto.org.

(“Cuestiones Específicas” – Los acuerdos comerciales regionales como peligro u oportunidad para la OMC. Sesión organizada por la Federación Alemana de la Industria [BDI]); también fueron objeto de la alocución pronunciada por el entonces Director General de la OMC, Pascal Lamy, dirigida a la Confederación de Industrias Indias en Bangalore el 17 de enero de 2007¹⁰. En este Foro, los participantes expresaron una opinión más bien pesimista –en cuanto a los beneficios de los ACR para la economía mundial-, aunque sin condenarlos con carácter general; a esta posición se contrapuso en alguna medida el discurso del Director General, moderadamente optimista, aunque reivindicando el multilateralismo, en el sentido de que los ACR no pueden sustituir a las normas multilaterales.

Este punto dio lugar a una nueva normativa, que se verá a continuación.

IV.B. Nuevo mecanismo de transparencia

No obstante estos intentos de avance, en el año 2006 la doctrina expresaba que la notificación de un ACR y el examen de su compatibilidad (por el CACR) con el derecho de la OMC no resultaba suficiente. Desde que el CACR es un órgano político que opera bajo la regla del consenso, las dificultades encontradas bajo el GATT de 1947 persistían. Existían substanciales diferencias en la interpretación de las reglas de la OMC, particularmente sobre el concepto de “lo sustancial del comercio” así como lo sustancial del comercio de servicios, por lo que la probabilidad de consenso permanecía escasa; de hecho, desde 1995 no había sido posible llegar a un acuerdo en un solo caso. Es más, los Miembros frecuentemente se abstenían de notificar los acuerdos a la OMC, y por lo

¹⁰ En esta alocución, Lamy dijo que los acuerdos regionales eran la “pimienta” en el “curry” multilateral (publicada en WTO NOTICIAS -página Web de la OMC).

tanto evitaban el examen y discusión. La transparencia no existía, en la medida en que los Miembros no deseaban exponer sus acuerdos y que los mismos fueran examinados en el potencial foro de disputa de la OMC¹¹.

Como consecuencia, se celebraron negociaciones en el Grupo de Negociación sobre las Normas, órgano subsidiario del Comité de Negociaciones Comerciales. Un primer resultado del trabajo de dicho Grupo fue el documento: “Compendio de Cuestiones relacionadas con los Acuerdos Comerciales Regionales”¹², de gran interés técnico y científico. Posteriormente, en la reunión de 10 de julio de 2006, el Grupo de Negociación sobre las Normas aprobó un proyecto de texto sobre “MECANISMO DE TRANSPARENCIA PARA LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES” para someterlo a la consideración del Comité de Negociaciones Comerciales¹³. Finalmente, por la Decisión de 14 de diciembre de 2006, el Consejo General estableció con carácter provisional la aplicación del referido “Mecanismo de Transparencia”¹⁴ (“el Mecanismo”).

El examen de los ACR pasó a tener carácter horizontal, reflejado en el hecho de la existencia de cuatro órganos de la OMC que directa o indirectamente desempeñan

funciones de vigilancia de las cuestiones relacionadas con los ACR, a saber, el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR), el Comité de Comercio y Desarrollo (CCD), el Consejo del Comercio de Mercancías (CCM) y el Consejo del Comercio de Servicios (CCS). Estos órganos están bajo la autoridad general del Consejo General y la Conferencia Ministerial de la OMC¹⁵.

El Mecanismo prevé en primer lugar (párrafo “A”) una obligación de “Pronto anuncio”, esto es que sin perjuicio de la notificación requerida a la OMC (en virtud del artículo XXIV del GATT, del artículo V del AGCS o de la “Cláusula de Habilitación”), la puesta en conocimiento de la OMC debe ser desde que se inician las negociaciones para un ACR.

En el párrafo “B” se prevé la “Notificación”, que “se efectuará lo antes posible”, especificando la disposición o disposiciones de los Acuerdos de la OMC con arreglo a los cuales se notifica. Las Partes deben proporcionar asimismo un texto completo del ACR.

El párrafo “C” se refiere a “Procedimientos para aumentar la transparencia”. Se prevé un examen por los Miembros –sin afectar los derechos y obligaciones de éstos en el marco de los Acuerdos de la OMC– que “se concluirá normalmente dentro de un plazo no superior a un año a partir de la fecha de la notificación”. Se prevén procedimientos para ayudar a los Miembros en dicho

¹¹ Cottier, Thomas and Foltea, Marina – “Constitutional Functions of the WTO and Regional Trade Agreements”, en la obra colectiva *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System* – New York, Edited by Lorand Bartels and Federico Ortino – Oxford University Press, (2006), páginas 43 – 74. La cita corresponde a las páginas 61-63.

¹² Documento TN/RL/W/8/Rev.1 de 1° de agosto de 2002.

¹³ Documento TN/RL/18 de 13 de julio de 2006. El texto se negoció en virtud del párrafo 29 de la Declaración Ministerial de Doha (WT/MIN(01)/DEC/1) y de conformidad con lo encomendado en el párrafo II.2 del Anexo D de la Declaración Ministerial adoptada el 18 de diciembre de 2005 (WT/MIN(05)/DEC).

¹⁴ La Decisión fue publicada en el documento WT/L/671 18 de diciembre de 2006.

¹⁵ Para un análisis detallado y ordenado de la estructura orgánica de la OMC, ver Basaldúa, Ricardo Xavier: “La Organización Mundial del Comercio: objetivos, principios y medios. La Ronda de Doha” en la obra colectiva *Acuerdos Comerciales y Aspectos Relacionados con el Comercio Exterior* (Germán Pardo Carrero – Coordinador Académico-) Colección Textos de Jurisprudencia, Editorial Universidad del Rosario - Primera Edición: Bogotá D.C., agosto de 2014, páginas 119 a 146 de la obra colectiva. La cita corresponde a las págs. 120 – 122.

examen (establecimiento de un formato tipo para suministro de datos por las Partes) y la elaboración de una presentación fáctica del ACR por la Secretaría de la OMC, “bajo su propia responsabilidad y en plena consulta con las Partes”. Se establecen plazos para la presentación de los datos, así como los criterios que debe emplear la Secretaría de la OMC para la “presentación fáctica” (informaciones de las Partes o también “datos disponibles de otras fuentes, teniendo en cuenta las opiniones de las Partes en pro de la exactitud fáctica”). Se prevé una sola reunión formal para examinar cada ACR, debiendo los demás intercambios de información realizarse por escrito. La presentación fáctica y toda la restante información adicional presentada por las Partes se distribuirá en no menos de ocho semanas antes de la reunión dedicada al examen del ACR.

El párrafo “D” del “Mecanismo” se rotula: “Ulteriores notificaciones y presentación de informes”. Se prevé en el mismo la pronta notificación de los cambios que afecten a la aplicación de un ACR o al funcionamiento de éste. Al final del período de aplicación del ACR, las Partes deben presentar un informe sobre el cumplimiento de los compromisos de liberalización.

En el párrafo “E” (“Órganos encargados de la aplicación del Mecanismo”) se encomienda al Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR) y al Comité de Comercio y Desarrollo (CCD) la aplicación del Mecanismo. El CACR debe hacerlo respecto de los ACR comprendidos en el artículo XXIV del GATT de 1994 y el artículo V del AGCS, y el CCD debe hacerlo respecto de los ACR comprendidos en el apartado c) del párrafo 2 de la Cláusula de Habilitación.

Otros párrafos prevén: “F. Apoyo técnico a los países en desarrollo”; “G. Otras disposiciones”; “H. Aplicación provisional del Mecanismo de Transparencia”; “I.

Reevaluación del Mecanismo”.

La OMC ha adoptado un Manual de Cooperación Técnica (se ha tomado el modelo revisado al 4 de abril de 2021¹⁶) sobre prescripciones en materia de Notificación, relativo a los ACR. Se deben comunicar: i) los ACR (su conclusión); ii) los cambios en un ACR; iii) el informe sobre funcionamiento del ACR; iv) el informe final del período de aplicación; v) la notificación de los tipos consolidados en el contexto de una unión aduanera, “antes de que se modifiquen o retiren concesiones arancelarias” (siguiendo lo establecido en los párrafos 4 y 5 del Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994¹⁷). Existen modelos, cuyo carácter es voluntario u obligatorio, para alguna de las prescripciones sobre notificación.

Los ACR sobre comercio de mercancías en base al art. XXIV (zonas de libre comercio y uniones aduaneras), se comunican al CACR: i) cuando se concluyen; ii) cuando reciben una adhesión; iii) cuando sufren algún cambio.

Los ACR sobre comercio de mercancías en base a la Cláusula de Habilitación, se comunican al CCD, cuando son concluidos o se recibe una adhesión; y también cuando reciben algún cambio.

Los ACR sobre servicios, se deben comunicar al CCS, aunque en la práctica se comunican al CACR. Lo mismo sucede cuando el Acuerdo sufre un cambio.

Cuando un ACR abarca tanto mercancías como servicios, deben presentarse dos

¹⁶ Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/cusval_s/cusval_handbook_on_notifications_s.pdf (fecha de consulta: octubre de 2025).

¹⁷ Este Entendimiento forma parte del Anexo 1A (“Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías”) del Anexo 1 al Acuerdo por el que se establece la OMC.

notificaciones distintas: i) una en virtud del art. XXIV del GATT o la Cláusula de Habilitación (para comercio de mercancías); y ii) otra en virtud del art. V del AGCS (para el comercio de servicios).

V. Conferencias Ministeriales posteriores: Nairobi (2015), Buenos Aires (2017), Ginebra (2022) y Abu Dabi (2024). Conclusiones

En las tres primeras Conferencias se insistió sobre la complementariedad de los ACR con el sistema multilateral y la necesidad de mejora del Mecanismo de Transparencia. En la Conferencia de Abu Dabi en Emiratos Árabes Unidos (2024) se insistió solamente en la necesidad de mejorar el Mecanismo indicado y agilizar la notificación de los ACR.

Como puede verse, la coexistencia de los ACR con el multilateralismo es un hecho consumado que no tiene perspectivas de cambio. Es más, el número de ACR aumenta año a año.

Por otra parte, en los exámenes del CACR y del CCD no se llega a ninguna conclusión definitiva sobre si los ACR se ajustan o no a las disposiciones generales emanadas de la OMC. La notificación y examen de los ACR se traduce solamente en una presión difusa sobre los países integrantes de un ACR. A ello se suma el hecho de que, como todos los Estados Miembros de la OMC integran algún ACR (lo cual no deja de ser una práctica discriminatoria si estos acuerdos no se ajustan a las reglas de la OMC) temen reacciones de otros Estados. Por lo cual, la permanencia de una situación ambigua de presión difusa es por el momento la única certeza.

En definitiva, el principio de no discriminación ha pasado a ser de aplicación muy restringida. Era la regla, ahora parece ser la excepción. La intención de la OMC es que esto no suceda, aunque la proclamación del multilateralismo como regla tiene

mucho de forma, puesto que está en perpetua tensión con un regionalismo que avanza continuamente y que no tiene miras de detenerse. Es necesario profundizar un marco de coexistencia, acompañado de un alto nivel de transparencia.

Finalmente, las ventajas que algunos autores ven en este proceso consisten en: i) estos acuerdos se alcanzan con mayor rapidez que un acuerdo multilateral; y ii) se adentran en nuevos campos no tratados por la OMC.

LA CRISIS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO EN EL SIGLO XXI

Julio Carlos Lascano

La transición del siglo XX al XXI trajo consigo promesas de una integración económica global sin precedentes, anclada en la certidumbre jurídica y la eliminación progresiva de barreras al intercambio de bienes y servicios. Sin embargo, al observar la evolución de las instituciones que rigen el comercio internacional en la actualidad, se evidencia una profunda y compleja paradoja.

La Organización Mundial del Comercio (OMC), concebida como la cúspide del multilateralismo comercial y el triunfo definitivo del estado de derecho sobre las relaciones de poder en la esfera económica, atraviesa hoy una crisis existencial, política y operativa que contrasta drásticamente con los notables logros de su predecesor histórico.

El presente artículo tiene como propósito analizar las causas y el desarrollo de esta crisis institucional. Para ello, resulta imprescindible establecer un análisis comparativo entre la eficacia demostrada por la Secretaría del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en el extenso periodo comprendido entre 1946 y 1994, y los magros resultados normativos obtenidos bajo la égida de la OMC desde su creación en 1995 hasta el año 2026.

A lo largo de estas tres décadas, el sistema ha pasado de la euforia integradora a un estancamiento casi total, encontrando como única excepción relevante la firma del Acuerdo de Facilitación del Comercio. Cabe analizar, en consecuencia, los factores exógenos y endógenos que han frenado el impulso de la Organización, desde los primeros indicios de rechazo social materializados en las masivas protestas en

Norteamérica a principios de siglo, hasta la parálisis táctica impuesta por el giro proteccionista de las potencias mundiales, singularmente evidenciado durante la última administración Trump en Estados Unidos.

I. El apogeo de la diplomacia comercial: la era del GATT (1946-1994)

Para comprender la magnitud del estancamiento actual de la OMC, es conveniente contrastarlo con el extraordinario dinamismo que caracterizó al GATT.

Nacido casi por accidente como un acuerdo provisional tras el fracaso de la Carta de La Habana y la nonata Organización Internacional de Comercio (OIC), el GATT operó durante casi medio siglo sin una base institucional formal, dependiendo de una Secretaría *ad hoc* y del pragmatismo de sus partes contratantes.

Entre 1946 y 1994, el GATT orquestó un periodo de liberalización comercial sin parangón en la historia económica moderna. A través de ocho rondas de negociaciones comerciales multilaterales, el sistema logró dismantelar la espesa red de proteccionismo erigida durante el periodo de entreguerras.

En la primera Ronda de Ginebra (1947), 23 países acordaron unas 45.000 concesiones arancelarias que afectaban a una quinta parte del comercio mundial. Este progreso se mantuvo y profundizó en rondas sucesivas como la Ronda Kennedy (1964-1967) y la Ronda de Tokio (1973-1979), que culminó finalmente en la monumental Ronda Uruguay (1986-1994).

Curiosamente, el éxito del GATT fue la causa de su desaparición.

II. Profundidad técnica y aplicación universal

Más allá de la mera reducción de aranceles, el verdadero triunfo del GATT, especialmente a partir de la Ronda de Tokio, fue su capacidad para abordar las barreras no arancelarias mediante la creación de Códigos de Conducta.

Como especialistas en derecho aduanero bien sabemos que el comercio no se frena únicamente con altos tributos de importación, sino con laberintos burocráticos y valoraciones arbitrarias. Fue en este periodo donde se sentaron las bases modernas del Valor en Aduana —sustituyendo la controvertida Definición del Valor de Bruselas por el Código de Valoración del GATT, basado en el valor de transacción—, así como los cimientos de los

procedimientos antidumping, la regulación de subsidios y las licencias de importación.

Esta variada cantidad de acuerdos logró una aplicación y un respeto casi universal. El éxito radicaba en la flexibilidad del sistema plurilateral de la época: los países podían suscribir aquellos códigos para los cuales estaban preparados (el enfoque "a la carta"), lo que permitía avanzar a las naciones más dispuestas sin que las más reticentes vetaran el progreso de las demás.

III. Análisis comparativo: la transición estructural

El paso del GATT a la OMC supuso un cambio de paradigma, buscando consolidar legalmente los avances de medio siglo. Sin embargo, en su propio diseño institucional se sembraron las semillas de su futura parálisis. El siguiente cuadro sintetiza las diferencias fundamentales que explican, en gran medida, la diferencia de rendimiento entre ambos periodos:

Características	GATT (1946-1994)	OMC (1995-2026)
Naturaleza Jurídica	Acuerdo provisional	Organización internacional formal.
Adhesión	A la carta" (códigos plurilaterales).	Regla del "Todo o Nada" (Single undertaking).
Mecanismo de Decisión	Consenso, pero permitiendo a grupos de países avanzar independientemente en temas específicos.	Consenso estricto entre más de 160 miembros, otorgando poder de veto virtual a cualquier nación.
Solución de Diferencias	Informal, requería el consentimiento de la parte perdedora para adoptar el informe del panel.	Vinculante, automático y con un Órgano de Apelación (hasta su bloqueo sistemático).
Alcance Temático	Exclusivamente comercio de bienes físicos y aranceles.	Bienes, Servicios (AGCS), Propiedad Intelectual (ADPIC) y medidas de inversión.

IV. El estancamiento institucional: la era de la OMC (1994-2026)

La creación de la OMC generó expectativas desmesuradas, imbuidas del espíritu del "fin de la historia" que imperaba en la década de 1990. Se esperaba que la nueva organización no solo mantuviera el ritmo de liberalización del GATT, sino que lo acelerara incorporando a las economías en transición y a los países en desarrollo.

No obstante, el periodo 1995-2026 se ha caracterizado por un estancamiento Irónico en su función legislativa o negociadora.

El fracaso más sonado ha sido la Ronda de Doha, lanzada en 2001 con la promesa de poner las necesidades de los países en desarrollo en el centro de las negociaciones, pero la Ronda se empantanó rápidamente.

Las divergencias insalvables entre las potencias agrícolas (que exigían mayor acceso a mercados industriales y de servicios) y los países en desarrollo (que demandaban el fin de los masivos subsidios agrícolas en EE.UU. y Europa) crearon un nudo gordiano imposible de desatar bajo la regla del consenso absoluto.

V. El oasis en el desierto: el Acuerdo de Facilitación del Comercio

En medio de este árido panorama negociador, resalta nítidamente una sola victoria verdaderamente sistémica: el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC). Suscrito en la Conferencia Ministerial de Bali en 2013 y entrado en vigor en 2017, este acuerdo representa la única reforma sustancial y global lograda por la OMC desde su fundación.

No es difícil aceptar que el AFC logró sortear el veto por su enfoque eminentemente técnico, no arancelario. El acuerdo no exige a los países ceder soberanía sobre su política fiscal o de desarrollo, sino que los insta a modernizar

sus aduanas, reducir la burocracia, implementar resoluciones anticipadas, mejorar la transparencia y agilizar el levante de las mercaderías.

Un acuerdo donde todos ganan ("win-win"), ya que la reducción de los tiempos en frontera disminuye dramáticamente los costos de transacción para los operadores, al tiempo que mejora la recaudación para los Estados al combatir la opacidad y el contrabando.

Sin embargo, pese a la innegable trascendencia del AFC, constituye un balance sumamente pobre para una organización global a lo largo de treinta años de existencia.

VI. Los frenos sociales: el descontento y las calles

La parálisis de la OMC no es meramente el producto de fallas arquitectónicas; es el reflejo de profundas tensiones políticas y sociales que comenzaron a gestarse al despuntar el nuevo milenio.

El primer gran freno al impulso del libre comercio provino del rechazo ciudadano y el nacimiento del movimiento antiglobalización. El hito fundacional de este rechazo fue la llamada *Batalla de Seattle* en 1999, donde miles de manifestantes lograron sabotear la Conferencia Ministerial de la OMC.

Poco después, a principios de la década del 2000, vimos réplicas contundentes de esta oposición ciudadana. Un ejemplo paradigmático fueron los graves disturbios ocurridos en la Cumbre de las Américas de Quebec, en abril de 2001, donde se intentaba impulsar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), un proyecto espejo a los ideales de la OMC a escala hemisférica, y las cumbres del G20 posteriores en suelo canadiense, donde las calles se convirtieron en un campo de

batalla. Movimientos sindicales, ambientalistas y organizaciones no gubernamentales protestaban vehementemente contra lo que percibían como la claudicación de la soberanía nacional ante los intereses de las corporaciones multinacionales.

Estos eventos dejaron una huella indeleble. Demostraron a los líderes políticos que la apertura comercial indiscriminada conllevaba un costo político interno altísimo. Las preocupaciones sobre el "dumping social", la deslocalización de industrias, la pérdida de empleos manufactureros y el impacto ambiental se instalaron permanentemente en el debate público, restándole a los gobiernos el mandato necesario para hacer concesiones en foros multilaterales.

VII. El giro proteccionista y el sabotaje institucional

Si el descontento social minó la capacidad negociadora de la OMC, las decisiones políticas de las grandes potencias asestaron el golpe de gracia a su capacidad jurisdiccional. El caso más evidente y perjudicial ha sido el cambio de postura de los Estados Unidos, tradicional arquitecto y principal garante del sistema multilateral, pero siempre renuente a someterse a la jurisdicción de tribunales internacionales que no pudiera controlar.

Bajo la primera administración del Presidente Barack Obama (2013-2017) hasta el actual gobierno del Presidente Donald Trump (2017-2021), sin solución de continuidad, la política comercial estadounidense consolidó un giro copernicano hacia el proteccionismo y las negociaciones bilaterales.

Argumentando que la OMC trataba injustamente a Estados Unidos y excedía su mandato, la administración no sólo aplicó aranceles generalizados bajo dudosas

justificaciones de "seguridad nacional", sino que ejecutó una maniobra letal: el bloqueo sistemático del nombramiento de los jueces del Órgano de Apelación de la OMC.

El Sistema de Solución de Diferencias era considerado la joya de la corona de la OMC. Al impedir el nombramiento de nuevos árbitros a medida que expiraban los mandatos de los existentes, Estados Unidos dejó inoperante al tribunal de segunda instancia a finales de 2019.

Esto creó una laguna jurídica insalvable: cualquier país que pierda un panel de primera instancia puede simplemente apelar al vacío (*appeal into the void*), suspendiendo la aplicación del fallo indefinidamente y evitando cualquier represalia legal.

Esta situación, sostenida por las últimas cuatro administraciones hasta entrado el 2026, ha transformado a la OMC de un tribunal con fuerza coercitiva en un mero foro de debate, devolviendo al comercio internacional al estado de naturaleza *hobbesiano* donde rige la ley del más fuerte económico.

VIII. Conclusiones

¿Hacia dónde va el comercio internacional? El contraste es ineludible. Mientras que la Secretaría del GATT, en un contexto de Guerra Fría y sin el andamiaje institucional de una organización burocrática formal, logró edificar un sistema global mediante la reducción de aranceles y la creación de códigos fundamentales para el derecho aduanero, la poderosa OMC de 1995 ha sido víctima de su propia rigidez estructural y del cambiante clima geopolítico.

A lo largo de los últimos treinta años, la dificultad para lograr consensos entre naciones con intereses diametralmente opuestos ha dejado como único legado rescatable el Acuerdo de Facilitación del Comercio. Por el contrario, la polarización

ciudadana, ejemplificada en los históricos disturbios de Canadá y otros foros, junto con la agresiva erosión del mecanismo de solución de diferencias impulsada por el unilateralismo estadounidense, han paralizado a la institución.

Para los profesionales del derecho y los operadores del comercio exterior, esta crisis supone un desafío mayúsculo. Nos enfrentamos a un escenario fragmentado, donde la certidumbre de las reglas de la OMC está siendo reemplazada por una red enmarañada de acuerdos regionales y medidas de defensa comercial unilaterales.

Rescatar la función de la OMC requerirá abandonar la utopía del consenso absoluto ("Single undertaking") y retomar el pragmatismo que hizo grande al GATT: permitir que los países que deseen avanzar en disciplinas del siglo XXI (comercio digital, medioambiente, cadenas de suministro) lo hagan mediante acuerdos plurilaterales abiertos, salvaguardando al menos un núcleo de reglas básicas que eviten el colapso total del sistema predecible que tanto costó construir.

LEYES NACIONALES ADUANERAS Y FUTURO DEL DERECHO ADUANERO

Julio Guadalupe Báscones

I. Comentarios preliminares

Se ha venido discutiendo si las leyes nacionales de aduanas constituyen herramientas idóneas para asegurar el desarrollo integral del Derecho Aduanero concebido desde su autonomía. Ello, en un contexto como el que afrontan los países de la región en donde, en el ámbito aduanero, se visualizarían niveles de injerencia de otras ramas del derecho con el consecuente trastocamiento del objeto de estudio de la disciplina jurídica que nos ocupa. Esta problemática cobraría aún más relevancia en aquellos países en los que la Autoridad Aduanera forma parte de la Autoridad encargada de la recaudación de tributos internos.

Si el Derecho Aduanero puede ser pacíficamente concebido como aquella rama del derecho que se encarga del estudio del control estatal aplicado al tráfico transfronterizo de mercancías ejercido sin perjudicar el necesario dinamismo de los flujos de comercio legítimo, podremos caer en cuenta no sólo de lo importante que resultan las disposiciones legales que regulan esta materia para el desarrollo económico de los países sino también de lo necesaria que resulta la adecuada articulación de relacionamiento entre la Autoridad Aduanera y los usuarios del sistema aduanero.

Bajo este entendimiento resulta fundamental garantizar un sano y necesario equilibrio entre el control aduanero y la facilitación del comercio con estricto sustento en criterios técnicos que encuentren soporte en los principios y fundamentos del Derecho Aduanero considerando sus propias características,

particularidades, necesidades y desafíos.

La concepción autónoma del Derecho Aduanero, en los ámbitos científico, didáctico y legislativo, viabilizará el desarrollo de herramientas legislativas, operativas y funcionales “ad-hoc” para el cumplimiento de sus fines, circunstancia que permitirá enfocarse, sin distracciones, en materias necesarias que atañen a:

- La debida gestión del riesgo (correcta selectividad para la asignación de canales de control, dosificación adecuada de las intervenciones aduaneras, adecuado uso de recursos escasos por parte del Autoridad Aduanera, manejo prolijo de resultados de dichas intervenciones con enfoque en la planificación y la estrategia);
- Materialización de mejores prácticas en materia de facilitación comercial (armonización, estandarización, simplificación, información suficiente, transparencia);
- Uso intensivo de la tecnología (modernización y potenciación de procesos tecnológicos y de digitalización, compatibilización de plataformas y sistemas informáticos de interacción con el sector privado y otras entidades públicas; generación de ecosistemas informáticos y de manejo de información seguros);
- Mantenimiento y ampliación de infraestructura crítica (zona primaria administrada directamente por la Autoridad Aduanera o por operadores autorizados, equipamiento requerido para la extensión de zonas de control aduanero, equipamiento para acciones de control no intrusivo, laboratorios autorizados, etc.);
- Capacitación debida y permanente del personal aduanero con sustento en el

rigor técnico, pero a la vez en balance con los objetivos de la disciplina y normativa aduanera y los principios que la inspiran; y

- Generación de un entorno colaborativo y de confianza en la interacción con el sector privado con sustento en la buena fe, gestión transparente, predictibilidad de las actuaciones y decisiones de la Autoridad Aduanera, seguridad jurídica y reconocimiento de las mejores prácticas implementadas por los actores privados en beneficio del sistema aduanero.

Resulta evidente que el calibre y robustez de las tareas a ejecutar sólo pueden recaer en manos de una autoridad bien capacitada y plenamente enfocada en el cumplimiento de disposiciones legales (específicas y especializadas) que se vean materializadas en actuaciones que impacten positivamente tanto en las operaciones de comercio exterior, en general, como en los usuarios del sistema aduanero, en particular. Si queremos identificar retos del Derecho Aduanero para el futuro este sería uno de ellos.

II. Leyes nacionales de aduanas y “test de cumplimiento”

La verificación de cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos por cada país normalmente recae en las autoridades que negocian dichos acuerdos (sector vinculado al comercio exterior, por ejemplo) y que, precisamente, resultan las mejor calificadas para efectuar un análisis desde “la ratio” y en resguardo de los intereses nacionales plasmados en estos instrumentos.

No obstante, se aprecia en la práctica que los llamados “test de cumplimiento” (de la norma nacional respeto de instrumentos internacionales) suponen, por lo general, una revisión primaria limitada únicamente a normas con jerarquía de ley sin cubrir, necesariamente, normas de índole

reglamentario o procedimental.

De este modo, si se revisan las leyes nacionales aduaneras para verificar, por ejemplo, el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo de Facilitación del Comercio, muy probablemente se verifique la alineación entre estos textos legales debido a que, a este nivel jerárquico (ley aprobada por el Congreso o Decreto Legislativo expedido por el Ejecutivo vía facultades delegadas), probablemente se recojan las disposiciones de este Acuerdo de manera general o mediante fórmulas más orientadas a la simple “declaración de principios”.

No obstante, un análisis más riguroso, escarbando en “capas legales descendentes”, podría arrojar un panorama distinto en base al cual una disposición legal alineada con estos acuerdos internacionales (por ejemplo, privilegio de controles posteriores) sucumbe ante disposiciones de menor jerarquía legal que la distorsionan o hasta la anulan (por ejemplo, aplicación generalizada de acciones de “control excepcional” a criterio de la Autoridad Aduanera).

Muchas de estas desviaciones se aprecian en normas de nivel procedimental aprobadas por la propia Autoridad Aduanera y que son, precisamente, las aplicadas en el día a día de la operatividad aduanera sin posibilidad de invocación real de normativa de mayor jerarquía (que requiere ser reglamentada) o de los propios acuerdos internacionales (que requieren ser incorporados a la legislación nacional). Con ello, cualquier legítimo pedido de aplicación de la ley nacional (que realmente en la práctica no se reglamenta) o del acuerdo internacional (que realmente en la práctica no se incorpora a la legislación nacional), encontrarán como único camino por recorrer el de un procedimiento contencioso seguramente muy largo, costoso y desgastante no sólo para el usuario

aduanero sino también para la propia Autoridad Aduanera.

Bajo este contexto, “el cumplimiento aparente” no hace más que ralentizar, sino impedir, procesos de gestión aduanera eficiente, distorsionar resultados con sustento en indicadores de rendimiento ilusorios y modelar un sistema de objetivos inconducentes (desenfoque sistémico), propiciando la generación de falsas expectativas e impidiendo la construcción de una relación Aduanas – Sector Privado sobre bases sólidas y de confianza recíproca.

III. Efectos perversos de la “ley débil”

Entendemos por “ley débil” aquella que no permite un adecuado desarrollo de la materia que pretende regular debido a la intromisión de postulados, criterios interpretativos y disposiciones jurídicas de ramas del derecho que regulan materias y realidades diferentes (relacionamiento jurídico distinto entre la autoridad y el privado).

Esta debilidad la encontramos en aquellas leyes nacionales aduaneras que carecen de solidez en cuanto al desarrollo de postulados desde la autonomía del Derecho Aduanero (por ejemplo, carecen de un Título Preliminar que contenga principios jurídicos propios) o en las que se abusa de una “aplicación supletoria generalizada”. Esto no sólo impediría el adecuado desarrollo de instrumentos y remedios propios para el ámbito aduanero, sino, además, propiciaría el no poder arribar a soluciones cabales para problemas consustanciales a esta materia.

En la práctica se advierte, no con poca frecuencia, que la materia tributaria suele ser aquella que más se presta a esta “intromisión no resistida”, debido a la existencia de temas que le son afines como la valoración y la tributación aduanera, de

un lado, y a la propia gestión de recaudación de tributos a la importación, de otro.

La tendencia permanente a la intromisión, así concebida, encuentra perfecta cabida, especialmente, en leyes nacionales aduaneras débiles puestas en vigor en aquellos países en donde la autoridad de tributos internos se encarga también de los aspectos aduaneros. Esta indebida injerencia permite que al elemento recaudatorio se le conceda una importancia, peso y trascendencia que no le corresponde, generando que la normativa aduanera, en general, sea gestada, interpretada y aplicada sobre la base de criterios que privilegian el interés fiscal sobre los propios principios y fines del Derecho Aduanero.

Lo anterior permite, de un lado, que las facultades de control sean permanentemente reforzadas sin que sea establecido un límite (techo) y, de otro, que los derechos de los usuarios del sistema aduanero no sean debidamente reconocidos al no establecerse tampoco un límite (piso) que garantice ello.

Bajo estas consideraciones, uno de los efectos más perniciosos de la ley aduanera débil es la percepción por parte del sector privado que la normativa aduanera está, o pueda estar, siendo utilizada como instrumento de recaudación, máxime si, como ocurre con frecuencia, la importancia desmedida otorgada a las formalidades y la aplicación generalizada de elevadas multas parecieran reforzar dicha convicción.

Esta percepción, causante del resquebrajamiento de la confianza entre la Autoridad Aduanera y los usuarios del sistema aduanero, es la que no permite hallar un punto de encuentro entre la gestión aduanera y las necesidades propias de la operatividad aduanera propiciando un distanciamiento, natural pero bastante dañino, entre los sujetos de la relación jurídica aduanera.

Desafortunadamente, se aprecia que este “statu quo” se alimenta de lo que hemos denominado “cumplimiento aparente” (de la ley nacional aduanera respecto de instrumentos jurídicos internacionales) y se refuerza de una preocupante “inercia cognitiva” que ahondaría aún más en la debilidad del sistema aduanero.

IV. Aporte de la Academia

Pensamos que un escenario como el descrito permite visualizar, aún con más claridad, el rol preponderante de la Academia, con muy importantes aportes de la doctrina latinoamericana en los últimos años, no sólo para el debido desarrollo del Derecho Aduanero sino también para su debido entendimiento y difusión.

El análisis acucioso de la materia aduanera, desde el rigor científico y metodológico, y focalizado en sus particulares enfoques y perspectivas, permitirá encontrar soluciones concretas a problemas puntuales, así como a mejorar la debida fluidez y dinámica del comercio exterior contribuyendo al adecuado relacionamiento de sus actores.

Esto se complementa también con la comprensión cabal del objeto de estudio de otras ramas del derecho, así como del distinto relacionamiento que, sobre esta base, existe entre la administración pública y el sector privado. Así, un entendimiento tan básico, pero del todo necesario, como que el Derecho Tributario regula la relación jurídica entre la Autoridad Tributaria y el contribuyente y que el Derecho Aduanero regula la relación jurídica entre la Autoridad Aduanera y el usuario del sistema aduanero (operador de comercio exterior) podría resultar orientativo, al menos, para comprender conceptos básicos en relación con disciplinas jurídicas que regulan realidades distintas.

Quizás, muchos de los problemas que se

advierten provengan de lo complejo que podría resultar para muchas personas, al menos, “intuir” el ámbito de estudio del Derecho Aduanero, lo cual no pasa necesariamente con otras ramas del derecho (Derecho Tributario, Derecho Penal, Derecho Laboral, etc.) en las que esta “intuición” podría fácilmente transformarse en un “entendimiento básico, pero bien direccionado”. Precisamente el gran reto consiste en revertir esta situación.

Si uno de los problemas detectados es la debilidad de la que adolecen, o podrían adolecer, las leyes nacionales aduaneras y, por consiguiente, el sistema aduanero en general, deberíamos partir por la revisión de dichos textos legales a fin de identificar situaciones que, por omisión o falta de regulación adecuada, podrían estar distorsionando los reales fines y propósitos del Derecho Aduanero o, incluso, impidiendo que los mismos se concreten. Esta revisión, qué duda cabe, debe recaer en profesionales expertos en la temática aduanera y con sólida formación jurídica.

V. Conclusiones

- Las leyes nacionales aduaneras no siempre, sea por omisión o falta de regulación adecuada, garantizan el cumplimiento de instrumentos internacionales vinculados con la materia aduanera y el comercio exterior ni tampoco el adecuado desarrollo del Derecho Aduanero concebido desde su autonomía.
- Esta debilidad facilita la indebida injerencia de otras ramas del derecho en la materia aduanera, circunstancia que se ve materializada mediante la aplicación de criterios (plasmados en la normativa reglamentaria o procedimental, o en actuaciones concretas de la Autoridad Aduanera) que distorsionan los fines y propósitos del Derecho Aduanero.
- El Derecho Tributario es la rama del derecho que presenta, o podría presentar, un nivel alto de injerencia indebida en las

leyes nacionales aduaneras, circunstancia que se evidencia, principalmente, en aquellos países en donde la Autoridad Aduanera forma parte de la Autoridad Tributaria.

- El sesgo fiscalista presente en leyes nacionales aduaneras débiles genera la percepción de que la normativa aduanera, en su conjunto, sería, o podría ser, utilizada como instrumento de recaudación generando el resquebrajamiento de la indispensable confianza que debe existir entre los usuarios del sistema aduanero y la Autoridad Aduanera.

- El rol de la Academia resulta fundamental, desde el conocimiento experto y la base jurídica sólida, no sólo para poder identificar las debilidades de las que podrían adolecer las leyes nacionales aduaneras y el sistema aduanero en su conjunto, sino también para acercar el Derecho Aduanero al público en general, dotando de visibilidad los beneficios que esta disciplina jurídica podría generar para el desarrollo general de los países.

A 30 AÑOS DE LA CREACIÓN DE LA OMC. NECESIDAD DE REIVINDICAR EL SISTEMA MULTILATERAL BASADO EN NORMAS Y AL DERECHO COMO REGLA DE CONVIVENCIA.

Flavia Figueredo

“TEN FE. Ten fe en el derecho, como el mejor instrumento para la convivencia humana; en la justicia, como destino normal del derecho; en la paz, como sustitutivo bondadoso de la justicia; y sobre todo, ten fe en la libertad sin la cual no hay derecho, ni justicia, ni paz.

Cada ABOGADO, en su condición de hombre, puede tener la fe que su conciencia le indique. Pero en su condición de abogado, debe tener fe en el derecho, porque hasta ahora el hombre no ha encontrado, en su larga y conmovedora aventura sobre la tierra, ningún instrumento que le asegure mejor la convivencia. La razón del más fuerte no es solamente la ley de la brutalidad, sino también la ley de la angustiosa incertidumbre.

Pero el derecho... no es un valor en sí mismo, ni la justicia es su contenido necesario. La prescripción no procura la justicia, sino el orden; la transacción no asegura la justicia, sino la paz; la cosa juzgada no es un instrumento de justicia, sino de autoridad; la pena no es siempre medida de justicia, sino de seguridad.

Pero a pesar de estas temporales desviaciones, la justicia es el contenido ‘normal’ del derecho, y sus soluciones, aún las aparentemente injustas, son frecuentemente más justas que las soluciones contrarias ...”.

Eduardo J. Couture.¹

I. Introducción

Con esta bellísima, profunda y muy necesaria reflexión del Maestro Eduardo Couture, quiero iniciar este trabajo, que de algún modo continúa las ideas compartidas en la XI Jornada de Derecho Aduanero de la Universidad de Buenos Aires, en el sentido del trabajo y compromiso que se requiere de parte de los Estados a través de sus Administraciones para la consecución de los objetivos básicos de toda Nación, que en definitiva radican en distintas formas de proporcionar bienestar a sus ciudadanos.

En efecto, como ha indicado Basaldúa: *“El comercio requiere seguridad, presupone confianza y respeto por la palabra empeñada, lealtad y acatamiento a las prácticas y usos mercantiles. Pero el comercio debe ser equitativo para garantizar la paz y las relaciones estables. En los distintos Estados, cada gobernante está obligado a procurar el bien común de su pueblo ... Dado que el conjunto de los diversos Estados conforma la comunidad internacional de naciones, ninguno de los jefes de estado puede pretender erigir o fundar el bien común de su pueblo en la ruina o la destrucción de los demás, cuyo bien común también merece ser respetado y propiciado. Por lo tanto, entre las naciones debe primar la solidaridad internacional y la búsqueda del bien común internacional.”*²

Así, hoy vengo una vez más a proponer reflexionar sobre la imperiosa y urgente necesidad de fortalecer el sistema multilateral basado en normas, aunque ello implique repensar la estructura de las

¹ Couture, Eduardo J. *Los mandamientos del Abogado*. 13ª Edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1999, pp. 51 y 52.

² Basaldúa, Ricardo Xavier. *La Organización Mundial del Comercio y la Regulación del Comercio Internacional*. Lexis Nexis Argentina, 2007, pp.3-4.

Organizaciones Internacionales y sus normas fundantes, en el caso, la Organización Mundial del Comercio (OMC)³. Asimismo, con carácter general, reivindicar la sujeción al derecho como única forma de convivencia (la reglada), que por un lado garantiza seguridad jurídica y por otro lado, naturalmente, implica sujetarse al derecho y cumplir con la palabra empeñada.

II. Situación global actual. Su impacto en el derecho del Comercio Internacional y en la Organización Mundial de Comercio

Muchos son los factores que determinan que actualmente exista una situación crítica de los Organismos Internacionales en general y en particular de la OMC.⁴

Así, y retomando conceptos expresados en otros ámbitos, se señalan sucintamente solo algunos de ellos:

- Conflictos geopolíticos activos: Israel/Estados Unidos-Irán, Rusia-Ucrania, con impacto directo en el precio del petróleo, entre otros múltiples impactos, tan dolorosos como injustos para sus víctimas.
- Disputas comerciales y tecnológicas entre Estados Unidos y China, que determina que el comercio internacional se oriente hacia uno u otro lado, muchas veces no por razones estrictamente comerciales, sino como parte de esas estrategias geopolíticas.
- Acuerdos Internacionales vistos como acuerdos entre Gobiernos y no entre Estados; esto es, la tendencia a suscribir

acuerdos con estados con cuyos gobiernos se tiene afinidad política.

- Prevalencia del Regionalismo Abierto por sobre el Multilateralismo (eje este último del sistema multilateral instaurado por la OMC).⁵
- Prevalencia del proteccionismo como forma de reactivación de las economías.
- Aceleración del Shock Tecnológico Global.
- Bloqueo por parte de los Estados Unidos de los Órganos de Solución de Controversias de la OMC (sistema que en cualquier caso resulta poco eficiente por las demoras en los plazos de solución). En efecto Estados Unidos comenzó con la instalación de una Comisión de Seguimiento en el Congreso para evaluar si en el funcionamiento de los referidos órganos se advertía aversión a Estados Unidos, para luego no volver a nombrar un miembro estadounidense en el Órgano de Apelación y finalmente, en 2019 bajo la administración Trump, bloquear todos los nombramientos para reemplazar los miembros de dicho órgano, hasta que el mismo se volvió inoperante.
- Aplicación unilateral por parte de Estados Unidos de aranceles elevados, contraviniendo en el camino diversos principios de la OMC (cláusula de la Nación Más Favorecida, Transparencia, respeto del Arancel Consolidado, eliminación de las restricciones cuantitativas). Una estrategia que ha arrojado buenos resultados a Estados Unidos, desde que ha propiciado negociaciones bilaterales por fuera de todos los mecanismos de la OMC que han mejorado la situación preexistente de dicho país.

³ Sobre este punto y con relación a las reflexiones del presente trabajo, ver trabajo previo de la autora en Aduana News: <https://aduananews.com/los-mensajes-del-marco-s-afe-2025-en-contexto-de-los-desafios-actuales-d-el-entorno-mundial/>. Última visita 25/6/2026.

⁴ En relación a la situación actual ver también Basaldúa, Ricardo Xavier. *Reflexiones sobre los principios que emanan del GATT*. En Revista Debates de Derecho Financiero y Tributario – Año V – No. 14 – Marzo 2025.

⁵ Sobre este tema, González Bianchi, Pablo. *La regulación Internacional de los tratados de libre comercio-La aplicación del Derecho de la Organización Mundial del Comercio*. Revista de Derecho Comercial Año VII No. 27-28 (2022), p. 3-88. La Ley Uruguay.

En el marco de estos factores (entre otros) es que se generan cuestionamientos y apartamientos al marco jurídico que regula en particular Comercio Internacional y, en general, de los sistemas jurídicos que generan obligaciones para los Estados y en general, la asunción de que los Organismos Internacionales resultan ineficaces para resolver los grandes problemas de la humanidad.

Lo anterior ha derivado en la generación de múltiples trabajos de investigación que han presentado diversas propuestas de reforma y a cuya lectura me remito a efectos ilustrativos como modo de señalar que un nuevo modo de pensar soluciones, de forma creativa, no sólo es posible sino absolutamente imprescindible en el actual momento y circunstancias (y sin que signifique suscribir todos los abordajes o propuestas citados).⁶

III. El socavamiento de la consideración del sistema multilateral basado en normas como base de la convivencia

⁶ A modo de ejemplo podemos citar los siguientes trabajos, con abordajes y propuestas diversas (sin perjuicio de la existencia de muchos otros). - Wolff. Alan WM. (2025). *The WTO at 30: The return of higher tariffs. How should the world trading system respond?*. En: <https://www.piie.com/commentary/speeches-paper-s/2025/wto-30-return-higher-tariffs>. Última visita 25/6/2026. - Pauwelyn, Joost. Instituto de Graduados, Ginebra. *The WTO in Crisis: Five Fundamentals Reconsidered*. En: https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum12_e/art_pf12_e/art9.htm. Última visita 25/6/2026. - Angelotti, Liziane. *Trump e o novo cenário global: ¿pode a OMC responder ao aumento abusivo de tarifas?* En Consultor Jurídico: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-11/trump-e-o-novo-cenario-global-pode-a-omc-responder-ao-aumento-abusivo-de-tarifas/>. Última visita 25/6/2026. - Drabek, Zdenek. *Is the WTO terminally ill? Threats to the international trading system*. En Asia and the Global Economy. Volume 4, Issue 1. Enero 2024. En <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S266711524000021>. Última visita 25/6/2026.

Las circunstancias antes descriptas, entre otras, están determinando el socavamiento de la noción del derecho como lo ha concebido Couture, esto es, como el mejor instrumento para la convivencia humana.

Por el contrario, intereses nacionales o regionales, determinan que se busquen soluciones ajenas al sistema de derecho internacional vigente, y al cumplimiento de las propias obligaciones.

Ello, sumado a la parálisis de los órganos de solución de controversias – y sin perjuicio del recurso que ante esta situación se está haciendo por algunos Estados Miembros al sistema alternativo de solución de controversias denominado Mecanismo Provisional de Arbitraje de Apelación Multipartito (Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement – MPIA)⁷ – determina un descaecimiento institucional de la OMC.

Y ello resulta simplemente inadmisibles a esta altura del desarrollo de la humanidad, donde el recurso a las normas y sistemas jurídicos así como el cumplimiento de las propias obligaciones es ineludible en virtud de la complejidad que la convivencia internacional reviste actualmente y de la magnitud de los desafíos que la humanidad debe y deberá abordar, que sin duda requieren concierto y colaboración.

Sin perjuicio de soluciones puntuales que pueden existir para reformular el actual sistema multilateral de comercio basado en normas, en la raíz de la cuestión se encuentra precisamente el reconocer al sistema jurídico como base de la vida en sociedad y en el marco de una comunidad internacional.

Sin reglas claras, que se cumplan, no es posible la convivencia. Y ello en tanto lo contrario a una convivencia reglada

⁷https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/altlds_e.htm. Última visita 25/6/2026.

determina la prevalencia de la “ley del más fuerte”, lo que resulta en detrimento especialmente de los más débiles, que en la comunidad internacional son los países menos poderosos económicamente, los menos desarrollados, que resultan ser rehenes de las consecuencias económicas de las decisiones adoptadas por los países más poderosos.

A este respecto, alcanza con citar las consecuencias en las economías domésticas de la suba internacional del petróleo producto del conflicto con Irán; consecuencias que impactan en todos los países pero que, en los países menos desarrollados, pueden resultar devastadoras.

IV. Una vez más. La vuelta a lo esencial

Es por lo expuesto en el capítulo anterior que debemos volver a las bases y recuperar el espíritu que motivó en primer lugar la creación del sistema multilateral de comercio basado en normas.

En este sentido, hoy más que nunca está vigente la exposición de Mandela en la Conferencia Ministerial de la OMC en 1998 que, en cuanto aquí nos interesa sostuvo:

“La OMC nació precisamente como respuesta a la necesidad de establecer un entorno reglamentario, de supervisión y aplicación más eficaz para las inversiones y el comercio mundial que el que el GATT podía entonces ofrecer.

Sin embargo, ahora vemos que el éxito del sistema acordado en Marrakech en 1994 dependerá de la prudencia con que se aplique y se haga progresar....

Debemos empezar por reafirmar que la construcción de un sistema multilateral basado en normas es fundamentalmente correcta.

Las economías poderosas deben dejar de aplicar medidas unilaterales, y los países en desarrollo deben negociar sus necesidades específicas dentro de ese marco.

Las reglas son respetadas cuando, tanto en teoría como en la práctica, van más allá de la oportunidad del momento...”⁸

Este pensamiento refuerza lo que aquí pretendemos enfatizar; esto es, la necesaria existencia de reglas, pero la más necesaria aún aplicación prudente y consistente de las mismas.

Y por ello, demostrada la insuficiencia o ineficacia del sistema jurídico multilateral actual, que fue elaborado para un mundo que ha experimentado cambios sustanciales en los últimos 30 años, resulta imperiosa la necesidad de trabajar en nuevas reglas acordes a los tiempos que vivimos, que consagren derechos y obligaciones – un nuevo mínimo común denominador acordado de ellos – a las que con convicción adhieran los Estados y que sean lo suficientemente amplias o flexibles como para atrapar en su seno los vertiginosos cambios que seguramente sobrevendrán en los próximos años, representando sin dudas un gran desafío técnico.

A este respecto y a mi entender, si bien es cierto que la existencia de obligaciones concretas – con sanciones para los casos de incumplimiento – es lo que puede modular conductas con mayor efectividad y ello siempre es necesario, es la adicional consagración de las grandes reglas que emergen de los principios generales del derecho, connaturales a la existencia y convivencia humana, a las forma democrática y republicana de gobierno y con base en los derechos humanos en su más amplia expresión, las que aportan

⁸https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min98_s/anniv_s/mandela_s.htm. Última visita 25/6/2026.

mayor capacidad de adaptación a nuevas circunstancias.

Naturalmente que esta formulación teórica y genérica, requiere trabajos de alta sofisticación jurídica para concretarse en normas, y en absoluto se pretende simplificar una tarea de gran complejidad, que requiere profundidad de estudio y dedicación, pero que es menester llevar a cabo fundamentalmente en el ámbito internacional, en virtud de la dificultad de la posterior modificación, por lo que implica en términos de negociación y acuerdo de voluntades.

En ese marco, interesa enfatizar que, el hecho de que hablemos de “principios”, en absoluto implica ajenidad o externalidad a las normas jurídicas. Y ello no sólo en tanto los principios muchas veces están explicitados en las propias normas, sino que, subyacen e informan a las mismas y pueden ser claramente extraídos de éstas, y como tales, constituyen regla de derecho (a nuestro juicio, aún sin regulación expresa que así lo establezca).⁹

En cuanto a la relevancia de los principios generales, basta a estos efectos citar los principios consagrados en el GATT, varios de los cuales constituyen la base y sustancia del Acuerdo de Facilitación del Comercio, como hemos analizado en algún trabajo anterior. En efecto, la trascendencia y pervivencia de estos principios generales puede observarse por ejemplo en el análisis del Acuerdo de Facilitación del Comercio, un

acuerdo que, sin perjuicio de generar una multiplicidad de obligaciones concretas, en definitiva no hace más que concretar la aplicación de los principios del GATT.¹⁰

Es en contexto de lo antes expresado que entiendo ha de recuperarse la convicción sobre la razón de la existencia de los acuerdos Multilaterales, de la propia OMC y podría decirse que de todos los sistemas jurídicos en general; esto es, su virtud uniformizadora de reglas, promotora de conductas y generadora de seguridad jurídica. Y en particular, en lo que tiene que ver con las normas que regulan el comercio internacional y como consecuencia de lo anterior, promover un comercio internacional justo, seguro, y multiplicador del desarrollo económico, con base a un sistema jurídico que tutele a todos los Estados (en particular a los menos desarrollados), como han indicado los autores citados para, en definitiva, lograr el bienestar de sus habitantes.

Lo anterior determina que no sólo deba revisarse el sistema actual, sino que entre tanto, deba cumplirse con la normativa vigente.

A este respecto, resuena en mi mente un trabajo del Dr. Rosaldo Trevisán que recuerda la fuerza de tres palabras que resultan esenciales en el contexto de lo que estamos aquí desarrollando: *PACTA SUNT SERVANDA*.

Como señala Trevisan¹¹, la mejor solución para la estabilidad en un Estado de derecho, y para la civilización misma, es siempre el

⁹ En Uruguay, existe consagración expresa de los principios como regla de Derecho, en el artículo 40 del Código de lo Contencioso Administrativo (Ley 20.333), el cual, al definir los actos susceptibles de acción de nulidad, indica: “... se consideran objeto de la acción de nulidad: a) Los actos administrativos dictados con desviación, abuso o exceso de poder, o con violación de una regla de Derecho, considerándose tal, todo principio de derecho o norma constitucional, legislativa, reglamentaria o contractual...”. (destacado nuestro).

¹⁰ Sobre este punto, ver el trabajo de la autora: *Acuerdo de Facilitación del Comercio. Su impacto en el Infraccional Aduanero. Principios de Verdad Material y Razonabilidad*. Revista de Derecho – Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. AÑO XVIII (2019), N° 36.

¹¹ Trevisan, Rosaldo. ‘Pacta sunt servanda’: a solução! En Consultor Jurídico (6/6/2025) <https://www.conjur.com.br/2025-mar-18/pacta-sunt-servanda-a-solucao/>. Última visita 25/6/2026.

respeto al *pacta sunt servanda*.

Y ello – agregamos – teniendo presente que los Tratados Internacionales despliegan un doble haz obligacional; por un lado, respecto de los demás Estados Parte, y por otro, por integrar el orden jurídico interno con el alcance y jerarquía jurídica que cada ordenamiento les confiera, generando deberes del Estado para con sus habitantes en los términos de los compromisos asumidos en los Tratados.

El autor, basado en diversos artículos que cita, expresa que la imprevisibilidad que predomina en entornos donde no se respetan los acuerdos (internacionales o nacionales) tiende a causar un daño con un potencial mayor que el beneficio que se puede obtener del incumplimiento unilateral.

En cita de Hannah Arendt, indica que toda persona que nace en una comunidad con leyes preexistentes las obedece porque no hay otra manera de entrar en el gran juego del mundo, con la siguiente reflexión: *“...podría desear cambiar las reglas del juego, como hace el revolucionario, o hacer una excepción para mí, como hace el criminal; pero negarlas por principio no significa mera ‘desobediencia’, sino la negativa a entrar en la comunidad humana”, porque la “...última garantía de validez está contenida en la antigua máxima romana pacta sunt servanda”*. (Traducción libre)

Basaldúa, señala que este principio que proclama el deber de cumplir los pactos por quienes los concertaron, constituye un principio general del derecho. El mismo está consagrado expresamente en el artículo 26 de la Convención de Viena que expresa: *“Pacta sunt servanda. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”*.

Por tanto, constituye una expresión del

principio más general de la buena fe y se encuentra estrechamente vinculado al de la seguridad jurídica.

Cabe señalar al respecto, con Basaldúa, que frente a ello – como frente a cualquier norma- se plantea la cuestión de la interpretación evolutiva frente a las modificaciones del contexto general en el que fue planteado.¹²

Así, la interpretación evolutiva debe equilibrar la fidelidad al texto del tratado y la necesidad de adaptarlo a las nuevas circunstancias, o sea en el contexto en el que se interpreta. Así, se debe respetar la intención original de las partes, sin modificar en lo sustancial sus disposiciones.

Y precisamente en ello radica el valor y el poder de la consagración en los Tratados de principios generales que sirvan a tal interpretación evolutiva, y respecto de principios que no tienen consagración expresa, la identificación y el reconocimiento de los que subyacen en el cuerpo normativo.

Uno de tales principios fundamentales, es precisamente el principio de *pacta sunt servanda*. Como Wehberg ha señalado: *“Para quienes sostienen que los «principios generales del derecho» constituyen una tercera fuente del derecho internacional ... el principio de la inviolabilidad de los contratos es uno de tales principios jurídicos generales. Como hemos visto, este principio se encuentra presente en el ámbito interno de todos los países. Es uno de los principios generales del derecho más importantes para las relaciones entre las naciones. Sin el poderoso instrumento del contrato, el derecho internacional sería imposible.”*

¹² Basaldúa, Ricardo Xavier. *La Organización Mundial del Comercio y la Regulación del Comercio Internacional*. Lexis Nexis Argentina. Buenos Aires. 2007, pp. 564.

(Traducción Libre)¹³

Lo cierto es que, considerando a los principios jurídicos como regla de derecho, entendemos con Basaldua¹⁴ que en estos momentos de crisis “... urge la defensa de las instituciones y las normas de derecho...”.

Creo firmemente en el mandamiento del maestro Couture invocado al inicio y también creo – y lo he vivido en carne propia, como seguramente le habrá sucedido al lector – en el poder transformador de las crisis.

Claro está que para trabajar en solución superadora en material del sistema jurídico del comercio internacional, debe existir voluntad del concierto internacional y en ese marco entiendo que es tarea de quienes dedicamos nuestra vida a la actividad jurídica alzar nuestra voz para reivindicar, una y todas las veces que sea menester, al derecho como herramienta básica e ineludible de convivencia social, y la necesidad del más estricto cumplimiento de las obligaciones consagradas en las normas con el alcance aquí expresado en relación a los principios generales.

Si los acuerdos internacionales no son adecuada solución en su formulación actual para los problemas actuales, como no lo son, será menester comenzar su revisión. En ese sentido, es una potestad y un deber de los ciudadanos de los distintos Estados, exigir a sus gobernantes (como representantes del colectivo que son, y como servidores que se deben a su función) dicha tarea, e interin el cumplimiento de las obligaciones vigentes, tal como propugna el

Dr. Trevisan en la obra aquí citada.

Desde nuestro lugar, cada vez más creemos que el mejor servicio a nuestra especialidad lo podemos rendir desde la reivindicación de normas y principios generales que informan el derecho todo y que hacen a las bases del orden jurídico nacional e internacional pues, sin su respeto, cualquier acción o defensa en cualquier materia o asunto puede resultar estéril.

¹³ Wehberg, Hans. *Pacta sunt servanda*. The American Journal of International Law, Vol. 53. No. 4 (Oct., 1959), pp. 782. <https://www.jstor.org/stable/2195750>. Última visita 25/6/2026.

¹⁴ Basaldua, Ricardo Xavier. Reflexiones sobre los principios que emanan del GATT. Revista Debates de Derecho Financiero y Tributario – Año - No. 14. Marzo 2025, p. 89.

A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E A RECONSTRUÇÃO DO DIREITO ADUANEIRO: DA LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL À GOVERNANÇA ADMINISTRATIVA MULTINÍVEL

Cláudio Augusto Gonçalves Pereira

I. Introdução

Poucos fenômenos jurídicos experimentaram transformação tão profundas nas últimas décadas quanto o sistema multilateral de comércio. Concebida no período de reconstrução econômica do pós-guerra, a disciplina internacional das relações comerciais desenvolveu-se inicialmente como resposta institucional aos efeitos negativos produzidos pelo protecionismo do período entreguerras, cuja intensificação mostrou que a estabilidade política internacional não poderia ser dissociada da estabilidade econômica entre os Estados. A progressiva substituição da reciprocidade diplomática por compromissos multilaterais dotados de crescente densidade normativa representou uma das mais significativas manifestações da institucionalização do Direito Internacional Econômico ao longo do século XX¹.

A criação da Organização Mundial do Comércio, mediante o Acordo de Marrakesh de 15 de abril de 1994, foi responsável para o comércio internacional passar a ser disciplinado por uma organização internacional dotada de personalidade jurídica própria, estrutura institucional permanente e sistema integrado de solução de controvérsias. Isto porque a evolução do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio para a Organização representou, sob perspectiva rigorosamente jurídica, muito mais do que aperfeiçoamento institucional. Ele significou

a consolidação de uma ordem normativa voltada à estabilidade, à previsibilidade e à racionalização das relações econômicas globais².

Como se verifica pela produção doutrinária dedicada à crise da Organização Mundial do Comércio, é possível afirmar que a estagnação da Rodada Doha, a proliferação de acordos regionais, o recrudescimento das tensões geoeconômicas, a crescente utilização de medidas unilaterais e, sobretudo, a paralisação do Órgão de Apelação passaram a ser interpretados como manifestações do enfraquecimento do sistema multilateral³. Os dados mais recentes confirmam a gravidade do contexto, pois as tarifas médias sobre manufaturas saltaram de 1,9% em 2024 para 4,7% em 2025, indicando reversão do ciclo de liberalização que caracterizou as décadas anteriores e evidenciando a intensidade do movimento de desglobalização em curso⁴.

Tais diagnósticos descrevem corretamente parte da realidade, mas revelam-se

¹ Pruner, Dirajaia Esse. As origens da Organização Mundial do Comércio. *Justiça do Direito*, v. 29, n. 3, p. 478-493, set./dez. 2015. p. 479-480.

² Menezes, Renata Sousa Amorim. Os Acordos sobre o comércio de bens e o Imposto de Importação no âmbito da Organização Mundial do Comércio. 2025. Dissertação de Mestrado — Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2025. p. 3.

³ Fernandes, José Pedro Teixeira. O que aconteceu à Organização Mundial do Comércio? *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 67, p. 11-31, set. 2020. p. 12.

⁴ Chamas, Claudia; Cesário, Bernardo Bahia. Capacidades de inovação e tendências do comércio global: perspectivas para 2026. *Cadernos Fiocruz Saúde Global*, n. 01, p. 151-155, dez. 2025/fev. 2026. p. 152.

incompletos para explicar a transformação efetivamente experimentada pelo sistema multilateral. O pressuposto implícito a grande parte dessa literatura consiste em identificar a importância institucional da Organização com sua capacidade de produzir novos acordos multilaterais ou de manter plenamente operacional o mecanismo recursal de solução de controvérsias. Essa perspectiva privilegia a dimensão normativa da Organização, relegando a segundo plano um fenômeno, que é a progressiva transferência da efetividade do sistema multilateral para a atuação cotidiana das administrações aduaneiras nacionais.

Desse modo, o presente estudo não pretende examinar se a Organização Mundial do Comércio perdeu importância institucional, mas em verificar se a transformação do comércio internacional alterou o modo pelo qual essa importância se manifesta. A ideia aqui desenvolvida sustenta que a crise da Organização não representa o declínio do Direito Internacional Econômico, tampouco do Direito Aduaneiro. Ao contrário, evidencia profunda alteração do modo de funcionamento do sistema multilateral. Dito de outro modo, à medida que as grandes negociações tarifárias perderam preponderância, ampliou-se o alcance da implementação administrativa dos compromissos multilaterais já existentes.

Dentro dessa perspectiva, promove-se a reformulação da legalidade administrativa aduaneira multinível como instrumento analítico destinado a explicar a nova estrutura normativa à qual a Administração Aduaneira contemporânea se submete. A concepção aqui proposta não corresponde a descrição da pluralidade de fontes normativas incidentes sobre a atividade aduaneira. Pretende, diversamente, articular os critérios de validade dos atos

administrativos emanados pelas autoridades alfandegárias em ambiente jurídico caracterizado pela coexistência permanente de normas constitucionais, legislação interna, tratados multilaterais, padrões técnicos internacionais e interpretações consolidadas no âmbito do sistema de solução de controvérsias da Organização. Trata-se de contribuição que, ao mesmo tempo, avança sobre o conceito do Direito Aduaneiro e sobre a teoria geral do Direito Administrativo.

Nesse sentido, o primeiro capítulo examina a formação histórica da ordem jurídica multilateral do comércio desde o período posterior à Segunda Guerra Mundial até a criação da Organização. O segundo investiga a natureza jurídica da Organização como sistema de governança econômica internacional, distinguindo sua função institucional da mera administração de tratados multilaterais. O terceiro analisa o papel do Sistema de Solução de Controvérsias na uniformização hermenêutica do Direito Internacional do Comércio. O quarto demonstra a posição de destaque do Direito Aduaneiro na implementação cotidiana dos compromissos multilaterais. O quinto examina a transformação no modo de funcionar da Administração Aduaneira e a internacionalização da legalidade administrativa. O sexto propõe a reconstrução participativa do Direito Aduaneiro contemporâneo, concebendo-o como instrumento jurídico de governança administrativa internacional.

II. Formação da ordem jurídica multilateral do comércio: da soberania econômica clássica à juridiciação das relações comerciais internacionais

A compreensão da Organização Mundial do Comércio exige que sua origem seja examinada sob perspectiva mais larga do que aquela normalmente adotada pelos

estudos de história do comércio internacional. A reconstrução cronológica da sucessão entre o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947 e o Acordo de Marrakesh de 1994, embora indispensável à adequada contextualização institucional, não pode ser considerada suficiente para explicar a transformação jurídica produzida ao longo desse período. A criação da Organização constitui consequência de processo histórico, caracterizado pela gradual substituição de uma concepção de soberania econômica fundada na liberdade praticamente ilimitada dos Estados para disciplinar unilateralmente suas relações comerciais por uma ordem internacional organizada sobre compromissos multilaterais, princípios jurídicos comuns e mecanismos permanentes de coordenação normativa.

Durante grande parte do século XIX e das primeiras décadas do século XX, o comércio exterior permaneceu inserido quase exclusivamente no âmbito da soberania econômica estatal. A definição das tarifas alfandegárias, a instituição de restrições quantitativas, a celebração de tratados preferenciais e a disciplina cambial eram compreendidas como manifestações inerentes ao poder soberano dos Estados, insuscetíveis de condicionamento permanente por normas internacionais. Os tratados comerciais existentes possuíam natureza essencialmente bilateral, refletindo circunstâncias políticas específicas e interesses econômicos momentaneamente convergentes entre seus signatários. Ausente qualquer estrutura institucional dotada de permanência, o comércio internacional desenvolvia-se em ambiente caracterizado por alto nível de fragmentação normativa, no qual a estabilidade das relações econômicas dependia muito mais da continuidade das conveniências políticas do que da existência de compromissos jurídicos

duradouros⁵.

Essa configuração mostrava-se compatível com a estrutura do Direito Internacional clássico, porquanto predominava a compreensão segundo a qual a igualdade soberana dos Estados implicava ampla liberdade para definir o conteúdo de suas políticas econômicas internas e externas, inexistindo regime jurídico multilateral capaz de limitar de forma sistemática o exercício da competência estatal sobre o comércio exterior. A intervenção internacional restringia-se, em regra, à proteção da liberdade de navegação, à disciplina de determinados espaços comuns e à celebração de convenções destinadas a solucionar questões específicas.

A intensificação do processo de industrialização e o crescimento do comércio mundial nas primeiras décadas do século XX começaram a transparecer as limitações desse modelo. A ampliação da interdependência econômica entre os Estados tornou progressivamente evidente que decisões unilaterais adotadas por determinada economia produziam repercussões imediatas sobre seus parceiros comerciais. Ou seja, quanto maior a integração econômica, menor a capacidade de cada Estado isolar os efeitos de suas próprias decisões comerciais. Logo, a política aduaneira deixava de constituir questão exclusivamente doméstica para adquirir dimensão internacional.

Foi justamente essa interdependência que se manifestou de forma dramática durante a Grande Depressão iniciada em 1929. Esse é o ponto central. Nesse sentido, a retração da atividade econômica estimulou diversos governos a adotar políticas fortemente protecionistas. Entre todas essas iniciativas,

⁵Menezes, op. cit., p. 8. A autora traça detalhado histórico evolutivo do sistema comercial internacional, desde os primeiros acordos bilaterais até a formação do GATT.

nenhuma alcançou repercussão comparável à aprovação, pelos Estados Unidos, do Tariff Act de 1930, conhecido como Smoot-Hawley Tariff Act. O impacto dessa legislação ultrapassou seus efeitos internos. Diversos parceiros comerciais responderam com medidas equivalentes, desencadeando retaliações sucessivas que contribuíram para acentuada contração do comércio internacional. O episódio tornou-se paradigma histórico daquilo que a literatura econômica denominaria política beggar-thy-neighbour, que era caracterizada pela tentativa de transferência dos custos internos da crise para os demais participantes do sistema mediante restrições comerciais unilaterais⁶.

A reconstrução econômica do pós-guerra passou a ser concebida não apenas como programa de recuperação material das economias devastadas, mas igualmente como oportunidade histórica para reorganizar institucionalmente o funcionamento da economia internacional. Os Acordos de Bretton Woods, celebrados em julho de 1944, pretendiam estruturar uma moldura institucional integrada para a governança econômica internacional, assentada sobre estabilidade monetária, financiamento do desenvolvimento e disciplina multilateral do comércio. O terceiro desses pilares materializou-se na elaboração da Carta de Havana de 1948, instrumento destinado à criação da Organização Internacional do Comércio⁷.

⁶ Pruner, op. cit., p. 481. A autora cita Bernard Gazier para descrever os efeitos da Grande Depressão: 'a Grande Crise dos anos 1930 foi um flagelo cego e generalizado: raros são os países ou grupos sociais poupados'.

⁷ Pruner, op. cit., p. 482-483. A autora descreve como a Conferência de Bretton Woods resultou na criação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, além de prever a instituição de uma Organização Internacional do Comércio (OIC), frustrada pela não ratificação da Carta de Havana pelo Congresso norte-americano.

O fracasso da ratificação da Carta de Havana pelo Congresso dos Estados Unidos impediu a criação da Organização Internacional do Comércio, mas não interrompeu o processo de juridicização das relações comerciais internacionais. Ainda durante as negociações de Havana havia sido celebrado, em Genebra, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947, inicialmente concebido como instrumento provisório destinado a vigorar até a entrada em funcionamento da futura organização internacional. A história demonstrou, entretanto, que o instrumento provisório sobreviveria durante quase cinquenta anos, desempenhando funções muito superiores às aquelas originalmente imaginadas por seus negociadores⁸.

O Acordo Geral não apenas promoveu sucessivas reduções tarifárias ao longo das oito rodadas de negociações que o antecederam. Produziu transformação na própria concepção jurídica das relações comerciais internacionais, substituindo progressivamente a lógica da reciprocidade diplomática pela construção de um regime normativo fundado na igualdade de tratamento, na previsibilidade das concessões comerciais, na limitação jurídica do protecionismo e na institucionalização de mecanismos destinados à solução de controvérsias. A soberania econômica permaneceu preservada, mas deixou de constituir espaço imune ao desenvolvimento do Direito Internacional. Pela primeira vez, o exercício das competências estatais sobre o comércio exterior passou a ser condicionado por princípios multilaterais concebidos para assegurar estabilidade ao conjunto do

⁸ Fernandes, op. cit., p. 14. O autor observa que o GATT possuía 'ambição limitada', funcionando como compromisso provisório enquanto se aguardava a entrada em vigor da OIC, mas acabou sobrevivendo quase cinquenta anos e desempenhando função significativamente superior à originalmente prevista.

sistema internacional.

Essa transformação, e não apenas a sucessão cronológica entre o Acordo Geral e a Organização Mundial do Comércio, que explica a emergência de uma verdadeira ordem jurídica do comércio internacional. A compreensão dessa evolução constitui pressuposto indispensável para o exame da natureza institucional da Organização, objeto do capítulo seguinte, no qual se demonstrará que sua criação não representou simples aperfeiçoamento administrativo do Acordo Geral, mas a consolidação de um sistema jurídico de governança econômica internacional.

III. A organização mundial do comércio como sistema jurídico de governança econômica internacional

A criação da Organização Mundial do Comércio representa um dos acontecimentos mais importantes da evolução contemporânea do Direito Internacional Econômico. Essa afirmação, embora frequentemente repetida pela literatura especializada, costuma ser acompanhada de explicações predominantemente institucionais, limitadas à constatação de que o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio foi sucedido por uma organização internacional dotada de personalidade jurídica própria, estrutura permanente e competência para administrar um conjunto ampliado de acordos multilaterais. Essa descrição, conquanto correta sob perspectiva histórica, revela-se ainda insuficiente para compreender a verdadeira transformação produzida pelo Acordo de Marrakesh na estrutura jurídica do comércio internacional.

A inovação decisiva não consistiu na criação de uma organização internacional em sentido formal. Organizações internacionais já constituíam fenômeno consolidado desde a primeira metade do século XX. A novidade reside em

circunstância diversa. Pela primeira vez, o comércio internacional passou a desenvolver-se no interior de uma ordem jurídica institucionalizada, caracterizada pela integração entre normas substantivas, mecanismos permanentes de supervisão, procedimentos de controle, interpretação uniforme e administração continuada de compromissos multilaterais. A Organização não é apenas a guardiã de tratados, mas sim o espaço onde esses tratados adquirem sentido operacional permanente⁹.

Essa distinção é importante porque exige superar a compreensão tradicional segundo a qual a Organização desempenharia função administrativa em relação aos acordos que lhe servem de fundamento. A teoria clássica das organizações internacionais sempre atribuiu a essas entidades natureza funcional, pois sua existência justificava-se pela necessidade de facilitar a cooperação entre Estados soberanos, sem que lhes fosse reconhecida autonomia normativa própria. Essa construção continua adequada para explicar grande número de organizações internacionais, mas mostra-se insuficiente quando aplicada à Organização Mundial do Comércio.

A particularidade do sistema inaugurado em 1995 decorre da interação permanente entre suas diversas estruturas institucionais, já que a Conferência Ministerial, o Conselho Geral, os Conselhos especializados, os Comitês técnicos, o Mecanismo de Exame das Políticas Comerciais e o Sistema de Solução de Controvérsias não exercem competências isoladas. Ao inverso, desenvolvem funções complementares destinadas a assegurar coerência, estabilidade e previsibilidade ao funcionamento do comércio internacional. A

⁹ Arruda, Diogo Rafael de. A natureza jurídica do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC): caráter diplomático e/ou decisório. RIDB, Ano 1, n. 12, p. 7145-7166, 2012. p. 7149.

atuação coordenada desses órgãos produz efeito jurídico que ultrapassa administração burocrática dos acordos multilaterais, pois forma-se ambiente institucional no qual a interpretação das normas, a supervisão de sua aplicação, a harmonização das práticas administrativas nacionais e o controle da compatibilidade das políticas comerciais passam a integrar um único sistema de governança.

Cumprido, neste ponto, precisar o significado da expressão governança econômica internacional, utilizada ao longo deste ensaio. O termo passou a ser empregado de maneira extremamente ampla na literatura jurídica, frequentemente designando fenômenos substancialmente distintos. Para os fins deste escrito, compreende-se governança econômica internacional como processo de coordenação jurídica destinado a compatibilizar o exercício das soberanias nacionais com a estabilidade das relações econômicas internacionais, mediante padrões normativos, procedimentos administrativos e mecanismos permanentes de supervisão. Essa definição apresenta vantagem metodológica importante porque afasta a controvérsia em torno da denominada constitucionalização do comércio internacional, sem que seja necessário tomar partido na polêmica.

Desde a criação da Organização, parcela expressiva da literatura passou a sustentar que o sistema multilateral possuiria características próprias de uma constituição econômica internacional. Ernst-Ulrich Petersmann talvez represente o principal expoente dessa corrente, ao defender que a ordem comercial construída pela Organização desempenharia funções equivalentes às exercidas pelas constituições no plano interno, limitando o exercício do poder econômico estatal e assegurando proteção às liberdades fundamentais relacionadas ao comércio. As

objeções formuladas por autores como John H. Jackson, Joost Pauwelyn e Petros Mavroidis apresentam-se, em larga medida, procedentes. Isto porque constituições pressupõem unidade política, poder constituinte, supremacia normativa e mecanismos próprios de produção do direito; elementos que não se reproduzem integralmente na estrutura descentralizada do Direito Internacional.

Parece mais adequado, portanto, compreender a Organização como sistema jurídico de governança econômica internacional. Essa expressão preserva a soberania estatal, reconhece a natureza convencional das obrigações multilaterais e, simultaneamente, evidencia a existência de mecanismos institucionais permanentes destinados a assegurar estabilidade, coerência e previsibilidade ao comércio internacional. Essa construção apresenta consequência de jure para o desenvolvimento deste trabalho. Isto porque se a Organização constitui sistema de governança, sua importância não reside apenas na celebração de novos acordos multilaterais. A efetividade da ordem jurídica internacional passa a depender, sobretudo, da qualidade das instituições responsáveis por implementar, interpretar e concretizar as disciplinas já existentes.

Nesse sentido, a governança do comércio internacional deixa de flutuar exclusivamente em torno da negociação diplomática e desloca-se, progressivamente, para a esfera da atuação administrativa das autoridades incumbidas de controlar a circulação internacional de mercadorias. A Administração Aduaneira deixa de ser executora da política comercial nacional para tornar-se elemento indispensável à estabilidade do próprio sistema multilateral.

IV. O sistema de solução de controvérsias e a unidade hermenêutica do direito

internacional do comércio

Toda ordem jurídica cuja pretensão seja assegurar estabilidade às relações sociais depende da existência de mecanismos capazes de conferir unidade interpretativa às normas que a compõem. A produção de textos normativos, por mais sofisticada que seja sua elaboração, não basta para garantir previsibilidade às condutas nem igualdade na aplicação do direito. Essa constatação, elementar nos ordenamentos internos, adquire importância ainda maior no Direito Internacional Econômico, cuja eficácia repousa sobre a coexistência de múltiplos ordenamentos nacionais, diferentes tradições jurídicas e interesses econômicos frequentemente divergentes.

A Organização, por conseguinte, procurou enfrentar essas circunstâncias mediante o Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias, o denominado DSU. Sua criação não pode ser compreendida apenas como resposta às limitações procedimentais verificadas durante a vigência do Acordo Geral. Representou, sobretudo, a institucionalização de um espaço permanente de construção interpretativa destinado a preservar a coerência interna do sistema multilateral. A estabilidade do comércio internacional deixou de depender exclusivamente da clareza dos acordos multilaterais para apoiar-se, igualmente, na existência de um mecanismo capaz de assegurar interpretação uniforme de seus dispositivos.

A comparação entre o modelo do Acordo Geral de 1947 e o sistema inaugurado em 1995 evidencia a profundidade dessa transformação. Durante a vigência do acordo original, os grupos especiais pronunciavam-se sobre as controvérsias, mas permaneciam fortemente condicionados pela lógica diplomática. A adoção dos relatórios dependia da concordância das Partes Contratantes,

circunstância que permitia ao próprio Estado vencido impedir a produção de efeitos jurídicos da decisão. O Acordo de Marrakesh rompeu deliberadamente com essa tradição, pois a substituição do consenso positivo pelo consenso negativo alterou substancialmente o equilíbrio institucional do sistema. Os relatórios dos painéis e do Órgão de Apelação passaram a ser adotados automaticamente, salvo decisão unânime em sentido contrário.

A principal contribuição do Sistema de Solução de Controvérsias, contudo, situa-se em outro plano. Ao longo de mais de três décadas de funcionamento, painéis e Órgão de Apelação desenvolveram metodologia interpretativa caracterizada por elevado grau de consistência, progressivamente incorporada pelos próprios Estados e pelos operadores econômicos. Não se tratava apenas de resolver o litígio concreto submetido ao julgamento, mas de preservar a integridade do sistema jurídico do comércio internacional mediante interpretações capazes de assegurar continuidade argumentativa entre decisões sucessivas.

A Organização Mundial do Comércio jamais instituiu regime de precedentes obrigatórios nos moldes característicos dos sistemas de common law. Os relatórios formalmente vinculam apenas as partes envolvidas na controvérsia específica. O próprio art. 3.2 do DSU afasta qualquer possibilidade de criação de direitos ou obrigações não previstos nos acordos multilaterais. Não obstante, a prática institucional desenvolveu fenômeno hermenêutico próprio. Ou seja, a reiterada adoção de determinadas interpretações, a constante referência a decisões anteriores e a preocupação manifesta em preservar coerência argumentativa produziram corpo jurisprudencial cuja autoridade ultrapassou os limites formais de sua eficácia subjetiva.

O Órgão de Apelação reconheceu

expressamente essa realidade ao afirmar, no caso *United States – Final Anti-Dumping Measures on Stainless Steel from Mexico*, que a segurança e a previsibilidade do sistema multilateral recomendam que os painéis levem em consideração interpretações anteriormente consolidadas, salvo quando existirem razões particularmente relevantes para delas divergir¹⁰. O sistema não instituiu vinculação formal aos precedentes; construiu, contudo, verdadeira ética da coerência interpretativa, fundada na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídica internacional do comércio.

Essa particularidade interpretativa produz consequência frequentemente negligenciada pela doutrina. A jurisprudência construída no âmbito da Organização não produz efeitos apenas sobre a responsabilidade internacional dos Estados. Ela condiciona, de maneira indireta, a própria conformação da atividade administrativa desenvolvida pelas autoridades aduaneiras. Quando determinado painel interpreta os requisitos para rejeição do valor de transação, delimita o alcance das medidas sanitárias ou define os limites da atuação estatal em matéria antidumping, influencia simultaneamente decisões administrativas praticadas diariamente nas fronteiras dos países membros. A interpretação internacional converte-se em parâmetro da legalidade administrativa interna¹¹.

¹⁰ Organização Mundial do Comércio. *United States — Final Anti-Dumping Measures on Stainless Steel from Mexico*. WT/DS344/AB/R. Genebra: OMC, 30 abr. 2008. § 160-162.

¹¹ COELHO, Bernardo Farias Ribeiro de Dios. *Análise da aplicabilidade e efetividade do Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) da Organização Mundial do Comércio (OMC) em face de medidas de cibersegurança*. 2025. 172 f. Dissertação de Mestrado — Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2025. p. 15.

Nesse sentido, a denominada crise do Órgão de Apelação não pode ser compreendida apenas como problema institucional relacionado ao funcionamento do mecanismo recursal. Ela representa, sobretudo, dificuldade hermenêutica, isto é, o enfraquecimento do principal órgão responsável pela construção da coerência interpretativa compromete a previsibilidade do sistema, amplia o risco de fragmentação das leituras nacionais e reforça a necessidade de fortalecimento de outros mecanismos de uniformização jurídica, especialmente aqueles relacionados à atuação administrativa das autoridades aduaneiras e à cooperação técnica internacional.

V. O direito aduaneiro como ordem jurídica multilateral do comércio

A consolidação da Organização Mundial do Comércio produziu reflexos que não se limitaram à celebração de novos acordos multilaterais ou ao fortalecimento dos mecanismos de solução de controvérsias. Ela promoveu consequência mais profunda, manifestando-se na própria forma pela qual os Estados passaram a exercer suas competências administrativas relacionadas ao controle da circulação internacional de mercadorias. O Direito Aduaneiro deixou de ocupar posição periférica nas quadras normativas do comércio internacional para converter-se no principal espaço de concretização da ordem jurídica multilateral.

Essa afirmação exige o abandono de uma concepção histórica que, durante longo período, orientou a compreensão da disciplina aduaneira. Tradicionalmente, a doutrina definiu o Direito Aduaneiro a partir das funções desempenhadas pelas administrações alfandegárias, qual seja; a arrecadação dos direitos aduaneiros, a fiscalização das fronteiras, a proteção da economia nacional e o exercício do poder de polícia sobre o comércio exterior. Ainda que

tais funções permaneçam presentes na atividade administrativa contemporânea, elas já não são suficientes para explicar a posição ocupada pelo Direito Aduaneiro no sistema internacional.

O Acordo sobre Implementação do Artigo VII do GATT de 1994 disciplina a metodologia para determinação do valor aduaneiro; o Acordo sobre Regras de Origem busca assegurar critérios uniformes para identificação da procedência econômica das mercadorias; o Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações estabelece parâmetros para o exercício da atividade administrativa; os Acordos sobre Barreiras Sanitárias e Fitossanitárias e sobre Barreiras Técnicas condicionam o controle sanitário e técnico realizado pelas autoridades nacionais; as disciplinas relativas às medidas antidumping, aos direitos compensatórios e às salvaguardas somente produzem efeitos mediante atuação das administrações aduaneiras. O Acordo sobre Facilitação do Comércio, por sua vez, dirige-se quase integralmente à reorganização dos procedimentos administrativos relacionados ao despacho aduaneiro.

Ao descortinar o parágrafo anterior, é possível concluir que a Organização não atua diretamente sobre as operações comerciais, vale dizer, não desembaraça mercadorias, não arrecada tributos, não realiza inspeções físicas nem aplica medidas de defesa comercial. Todas essas atividades continuam sendo exercidas pelos Estados, por intermédio de suas administrações nacionais. A efetividade do sistema multilateral depende, portanto, da qualidade jurídica e técnica da atuação administrativa desenvolvida pelas autoridades aduaneiras. A fronteira transforma-se no espaço em que a ordem jurídica internacional deixa de existir apenas como compromisso convencional para adquirir existência concreta mediante

decisões administrativas individuais.

Essa circunstância confere ao Direito Aduaneiro característica própria no conjunto do Direito Público. Poucos ramos do ordenamento jurídico apresentam grau semelhante de integração entre fontes normativas nacionais e internacionais. A autoridade aduaneira aplica simultaneamente a Constituição, a legislação interna, os tratados internacionais incorporados ao direito nacional, os acordos multilaterais da Organização, os compromissos decorrentes de processos de integração regional, as convenções elaboradas pela Organização Mundial das Aduanas e um conjunto expressivo de padrões técnicos destinados a harmonizar procedimentos administrativos. A legalidade aduaneira deixa de ser exclusivamente doméstica para obter configuração necessariamente multinível.

Essa dinâmica é exemplificada com precisão pelos efeitos dos princípios da nação mais favorecida e do tratamento nacional sobre o direito tributário interno. O art. I do Acordo Geral de 1994 impõe que qualquer vantagem concedida a um produto originário de determinado membro seja imediata e incondicionalmente estendida a todos os demais. O art. III, por sua vez, veda que produtos importados recebam tratamento tributário menos favorável do que o conferido aos similares nacionais¹². A violação desses princípios pode ser demonstrada por meio do padrão nacional. No caso do ICMS, a jurisprudência constitucional brasileira consolidou entendimento que ecoa diretamente esses mandamentos internacionais. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal

¹² Norte Filho, Antônio Ferreira do; CUNHA, Gabriela Nataly Makarem Almeida da; VIEIRA, Thiago Matheus Soares da Silva. ICMS e tributação nas importações: constitucionalidade, extrafiscalidade e princípios da Organização Mundial do Comércio. v. 13.01. DOI: 10.66104/xqvbq229, 2026. p. 10.

declarou inconstitucional lei estadual que estabelecia alíquota diferenciada de ICMS para produtos importados em relação aos nacionais, reconhecendo que a medida configurava discriminação vedada pelo art. 152 da Constituição Federal e violava os princípios estruturantes do sistema multilateral de comércio¹³.

O julgamento não constitui episódio isolado, pois Recurso Extraordinário n. 1258934 reafirmou que a majoração do ICMS para importados deve estar fundamentada em critérios objetivos, razoáveis e constitucionalmente justificáveis, sob pena de afronta ao princípio da isonomia e à segurança jurídica¹⁴. Nesse mesmo sentido, o Painel DS472 da Organização (caso Inovar-Auto) demonstrou que benefícios tributários concedidos exclusivamente a produtores nacionais podem configurar violação do princípio do tratamento nacional, gerando responsabilidade internacional do Estado independentemente de tratar-se de tributos de competência federal ou estadual¹⁵. O sistema multilateral, como expressamente afirma a doutrina, não distingue, para fins de responsabilização, atos federais e atos

subnacionais¹⁶.

Essa articulação entre Direito Internacional do Comércio e Direito Tributário interno reflete fenômeno de penetração progressiva dos princípios multilaterais na legalidade administrativa interna. A Administração Aduaneira não pode legitimar suas decisões apenas mediante referência ao direito doméstico, pois o conteúdo desse direito é ele mesmo condicionado pelas obrigações internacionalmente assumidas pelo Estado. A fronteira deixa de representar apenas o limite espacial da jurisdição nacional para converter-se no principal ambiente institucional de concretização da ordem jurídica internacional do comércio.

VI. A transformação do funcionamento da administração aduaneira e a internacionalização da legalidade administrativa

Poucos fenômenos foram capazes de modificar a atividade administrativa contemporânea quanto a progressiva internacionalização das funções exercidas pelas autoridades responsáveis pelo controle do comércio exterior. Tradicionalmente concebida como manifestação direta da soberania estatal, a Administração Aduaneira sempre esteve posicionada na organização do Estado moderno. Desde o surgimento das primeiras estruturas alfandegárias permanentes, a fiscalização das fronteiras esteve associada à arrecadação tributária, à proteção da economia nacional, à defesa do território e ao exercício do poder de polícia sobre a circulação internacional de mercadorias. Essa vinculação histórica consolidou a

¹³ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4858. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília: Diário de Justiça Eletrônico, 25 jun. 2015. O STF declarou inconstitucional a Lei n. 17.116/2012 do Estado do Paraná, que estabelecia alíquota de ICMS de 18% para produtos nacionais e 25% para importados, por violação ao art. 152 da Constituição Federal.

¹⁴ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1258934. Brasília: Diário de Justiça Eletrônico, 2021. O julgado reafirmou que a majoração do ICMS para produtos importados deve estar fundamentada em critérios objetivos, razoáveis e constitucionalmente justificáveis, sob pena de afronta ao princípio da isonomia e à segurança jurídica.

¹⁵ Organização Mundial do Comércio. Relatório do Painel DS472 — Brazil — Certain Measures Concerning Taxation and Charges (Inovar-Auto). Genebra: OMC, 2017.

¹⁶ Norte Filho; Cunha; Vieira, op. cit., p. 10. Os autores afirmam que 'o sistema multilateral não distingue, para fins de responsabilização, atos federais e atos estaduais. Assim, eventual violação decorrente de política tributária estadual pode gerar responsabilidade do Brasil como membro da OMC'.

percepção segundo a qual a atividade aduaneira constituiria expressão paradigmática da supremacia estatal.

A evolução do sistema multilateral do comércio alterou substancialmente esse quadro, a partir da consolidação da Organização. A atuação administrativa das aduanas deixou de encontrar fundamento exclusivo na legislação nacional para desenvolver-se em ambiente jurídico caracterizado pela coexistência permanente de normas internas, tratados internacionais, padrões técnicos globais e critérios interpretativos produzidos por instituições multilaterais. A consequência dessa transformação consistiu em conectar novas fontes normativas ao ordenamento jurídico interno, modificando a própria estrutura da legalidade administrativa.

Na tradição do Direito Administrativo, especialmente aquela desenvolvida pelos ordenamentos de matriz continental europeia, a legalidade sempre representou o principal limite da atuação estatal. Celso Antônio Bandeira de Mello observa que o princípio da legalidade traduz a submissão integral da Administração ao Direito, vedando-lhe atuação fundada exclusivamente na vontade do administrador, em suas palavras: 'O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da cidadania'¹⁷. Essa construção permanece inteiramente válida. O que se altera, entretanto, é a composição do próprio bloco de juridicidade ao qual a Administração Aduaneira se submete.

A análise normativa da determinação do valor aduaneiro evidencia essa transformação com precisão porque o método do valor de transação, consagrado

pelo Acordo sobre Implementação do Artigo VII do GATT de 1994, não se limita a estabelecer critério abstrato para determinação da base de cálculo dos direitos aduaneiros. Ele estrutura integralmente o raciocínio administrativo desenvolvido pela autoridade aduaneira. A Administração não pode rejeitar o valor declarado por mera desconfiança subjetiva, tampouco substituí-lo por preços de referência arbitrariamente estabelecidos. A sequência metodológica prevista no acordo, os pressupostos para afastamento do método principal, a exigência de fundamentação objetiva e a observância do contraditório administrativo conformam juridicamente o próprio processo decisório da autoridade aduaneira. O ato administrativo torna-se internacionalmente estruturado quanto à sua racionalidade jurídica.

Fenômeno semelhante verifica-se em relação ao Acordo sobre Facilitação do Comércio, já que em nenhuma outra disciplina administrada pela Organização a influência sobre a atividade administrativa revela-se tão cristalina. Transparência, publicação prévia das normas, decisões antecipadas, processamento eletrônico, gerenciamento de riscos, inspeção coordenada de fronteiras, cooperação entre autoridades competentes e simplificação documental não constituem apenas recomendações de boa administração. Transformaram-se em obrigações jurídicas assumidas pelos Estados, cujo cumprimento exige reorganização estrutural da Administração Aduaneira. Pela primeira vez, um acordo multilateral concentrou-se predominantemente sobre a forma pela qual a Administração Pública deve exercer suas competências. Essa circunstância merece atenção redobrada, pois o Direito Internacional regulava prioritariamente o comportamento externo dos Estados; com o Acordo sobre Facilitação do Comércio, passa a conformar, igualmente, os

¹⁷ Bandeira de Mello, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 100-101.

processos administrativos destinados à sua implementação.

O conceito de norma como direção de comportamento, delineado por Humberto Ávila, fornece instrumental analítico para compreender esse fenômeno. Ao distinguir regras de princípios pela estrutura do comportamento exigido e pela natureza da justificação normativa, Ávila demonstra que princípios como transparência, proporcionalidade e segurança jurídica não se limitam a guiar a interpretação de regras, mas estruturam a própria forma pela qual a atividade administrativa deve ser exercida¹⁸. No âmbito do Direito Aduaneiro contemporâneo, esses princípios adquirem densificação específica mediante sua incorporação simultânea ao ordenamento constitucional interno e aos compromissos multilaterais, gerando obrigações funcionalmente equivalentes em dois planos normativos distintos.

A internacionalização da legalidade administrativa não elimina a soberania estatal. Ao inverso, redefine seu modo de exercício. O Estado continua titular da competência para organizar sua Administração, instituir tributos, fiscalizar mercadorias, aplicar sanções e proteger interesses públicos nacionais. O exercício dessas competências passa, contudo, a desenvolver-se em ambiente jurídico caracterizado por limites objetivos destinados a assegurar previsibilidade, transparência, igualdade de tratamento e segurança jurídica aos operadores econômicos. A soberania deixa de manifestar-se como poder absoluto de autodeterminação normativa para afirmar-se como competência exercida dentro de uma ordem jurídica internacional construída mediante consentimento

convencional.

Essa reconstrução possui consequências para a teoria do poder de polícia. Tradicionalmente concebido como expressão da supremacia estatal destinada à proteção da ordem econômica interna, o controle aduaneiro passa a desempenhar função mais complexa, pois sua legitimidade deixa de decorrer apenas da competência formal da autoridade que o pratica, mas da demonstração objetiva de sua conformidade com um conjunto integrado de normas, princípios e procedimentos que ultrapassam os limites do ordenamento jurídico interno. A Administração Aduaneira transforma-se em espaço privilegiado de concretização da juridicidade multinível.

VII. A reconstrução do direito aduaneiro contemporâneo: legalidade multinível, governança digital e desafios geopolíticos

O desenvolvimento histórico do sistema multilateral do comércio demonstra que as grandes transformações jurídicas raramente se manifestam por meio da ruptura imediata das instituições existentes. Elas são produzidas, em regra, mediante alterações graduais da função exercida por institutos cuja permanência formal frequentemente oculta profundas modificações em sua estrutura material. A evolução da Organização Mundial do Comércio insere-se nessa categoria de fenômenos. Compreender essa transformação exige abandonar a perspectiva segundo a qual a Organização deve ser avaliada exclusivamente por sua capacidade de produzir novos acordos multilaterais ou solucionar controvérsias entre Estados. Seu legado mais importante encontra-se em outro plano. Vale dizer, a redefinição da própria racionalidade jurídica que passou a orientar o exercício da atividade administrativa relacionada ao comércio internacional.

¹⁸ Ávila, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 102-104.

A doutrina tradicional elaborou seus principais conceitos em momento histórico no qual a atividade alfandegária encontrava-se predominantemente vinculada ao exercício da soberania econômica do Estado. A tributação das importações e exportações, a proteção do mercado interno, a arrecadação dos direitos aduaneiros e a fiscalização das fronteiras constituíam o núcleo em torno do qual gravitava a disciplina jurídica das aduanas. Tais fundamentos permanecem, mas já não explicam satisfatoriamente a posição atualmente ocupada pelo Direito Aduaneiro na ordem jurídica internacional.

A principal contribuição desta ideia consiste na formulação da classe da legalidade administrativa aduaneira multinível. Trata-se de categoria analítica destinada a explicar a nova estrutura jurídica da atuação administrativa relacionada ao comércio exterior. A autoridade aduaneira continua vinculada ao direito nacional; o conteúdo material de sua competência, entretanto, passa igualmente a ser objetivamente conformado pelas obrigações multilaterais assumidas pelo Estado, pelos padrões técnicos internacionalmente desenvolvidos e pelas interpretações consolidadas no âmbito da ordem jurídica do comércio internacional. A validade do ato administrativo deixa de resultar apenas da conformidade com a lei interna e passa a exigir compatibilidade com um conjunto integrado de fontes normativas pertencentes a diferentes níveis da ordem jurídica.

Essa construção possui consequências também para a teoria da relação jurídica aduaneira. Tradicionalmente descrita como vínculo estabelecido entre Estado e operador econômico em torno do exercício das competências aduaneiras, essa relação passa a desenvolver-se em contexto normativo substancialmente mais complexo. O Estado continua figurando como sujeito

ativo da atividade administrativa, mas sua atuação encontra-se objetivamente conformada por obrigações cuja finalidade ultrapassa a proteção exclusiva dos interesses nacionais. O operador econômico deixa de relacionar-se apenas com a Administração Pública de determinado Estado e passa a integrar ambiente jurídico sistematizado por expectativas legítimas de uniformidade, previsibilidade e igualdade de tratamento internacionalmente reconhecidas. A relação jurídica aduaneira mantém natureza bilateral quanto aos sujeitos, mas torna-se multinível quanto às fontes que disciplinam seu conteúdo.

A esta dimensão soma-se, na atualidade, o desafio de amplitude inédita que desemboca na digitalização do comércio internacional e na emergência de medidas regulatórias com impacto transfronteiriço. A crescente incorporação de tecnologias digitais nos produtos tangíveis e a expansão dos serviços comercializados por meios eletrônicos tornam difusa a distinção entre bens e serviços, gerando novas pressões sobre a aplicabilidade dos acordos multilaterais existentes¹⁹. O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, concebido originalmente para disciplinar regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade de produtos físicos, passou a ser invocado em disputas envolvendo exigências de cibersegurança, certificação de software, requisitos de localização de dados e padrões de interoperabilidade de sistemas digitais. A fragmentação regulatória entre os diferentes modelos nacionais de governança da cibersegurança — americano, europeu e chinês — produz efeitos restritivos sobre o comércio que desafiam os atuais parâmetros normativos

¹⁹ Coelho, op. cit., p. 12-14. O autor analisa como a intensificação das transações digitais e a incorporação de tecnologias de informação nos produtos tangíveis tornaram difusa a distinção entre bens e serviços, gerando novas pressões sobre a aplicabilidade do Acordo TBT da OMC.

do sistema multilateral.

O contexto geopolítico contemporâneo amplifica esses desafios. Com a reeleição de Donald Trump em 2024 e a retomada de políticas protecionistas unilaterais intensificaram as tensões entre o sistema multilateral e os interesses das grandes potências, afetando igualmente as relações entre o Ocidente e os países do Sul Global, em especial os BRICS²⁰. A utilização do comércio como instrumento de poder geopolítico, materializado por meio de tarifas punitivas, restrições às exportações de tecnologia e sanções econômicas, acaba por enfraquecer a lógica normativa do multilateralismo e reforça a tendência de fragmentação do sistema jurídico internacional. O relatório da UNCTAD de 2026 registra que apenas cerca de 30% das economias concentram a vasta maioria das capacidades inovadoras globais, enquanto 70% enfrentam dificuldades para desenvolver complexidade industrial²¹. Essa assimetria que torna o Direito Aduaneiro ainda mais decisivo como instrumento de política de desenvolvimento para economias emergentes.

Nesse contexto, a discussão proposta ao longo deste trabalho alcança sua formulação definitiva, porquanto a Organização Mundial do Comércio não internacionalizou apenas o comércio internacional. Ela internacionalizou a própria

função administrativa exercida pelas aduanas nacionais. A Administração Aduaneira deixou de constituir como instrumento de execução da política econômica nacional para converter-se em instituição responsável pela concretização cotidiana da ordem jurídica multilateral do comércio. O Direito Aduaneiro, por sua vez, deixou de ser explicado satisfatoriamente pelas categorias clássicas do Direito Tributário e do Direito Administrativo para exigir reconstrução compatível com sua nova posição na moldura da governança econômica internacional.

A crescente convergência entre a Organização Mundial do Comércio e a Organização Mundial das Aduanas ilustra essa transformação. À primeira incumbe estabelecer os parâmetros jurídicos multilaterais; à segunda, desenvolver os instrumentos técnicos destinados à sua implementação uniforme. A Convenção de Quioto Revisada, o SAFE Framework of Standards, os programas de Operador Econômico Autorizado, os modelos internacionais de dados e os mecanismos de interoperabilidade administrativa não constituem iniciativas paralelas. Eles representam o desenvolvimento técnico da racionalidade jurídica construída no âmbito do sistema multilateral. A principal consequência dessa convergência consiste em reconhecer que o futuro do sistema multilateral não será determinado exclusivamente pela celebração de novos acordos internacionais, mas pela capacidade das administrações aduaneiras de transformar obrigações multilaterais em práticas administrativas transparentes, previsíveis, proporcionais e tecnicamente qualificadas.

VIII. A reconstrução do direito aduaneiro na ordem jurídica multilateral do comércio

O desenvolvimento do presente artigo permitiu demonstrar que a evolução da

²⁰ Silva, Richard Rodrigues de Souza; Reis, Maria Eduarda Maia dos; Barbosa, Evelyn Ariel Cardoso; Santana, Mariana Borges Neres; Ferreira, Emanuely Araújo. O Ocidente e o Sul Global: a disputa pela primazia no Sistema Internacional e a busca por uma Nova Ordem Mundial. *Rebela*, v. 16, n. 1, p. 113-131, jan./abr. 2026. p. 115-117.

²¹ Chamas; Cesário, op. cit., p. 153. O relatório WIPO Innovation Capabilities Outlook 2026 registra que apenas 30% das economias concentram a vasta maioria das publicações científicas, patentes, marcas e exportações avançadas, enquanto 70% apresentam dificuldades para aumentar sua complexidade inovadora.

Organização Mundial do Comércio não pode ser compreendida exclusivamente como fenômeno institucional relacionado ao aperfeiçoamento da disciplina internacional do comércio. A análise histórica, normativa e científica realizada evidencia que a criação da Organização produziu transformação mais profunda, consistente na alteração do próprio entendimento jurídico mediante a qual o comércio internacional passou a ser disciplinado. As conclusões são as seguintes.

1. A Organização Mundial do Comércio não representa simples sucessora institucional do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. Sua criação consolidou um processo de juridicização progressiva das relações comerciais internacionais, mediante o qual a disciplina do comércio exterior deixou de constituir matéria submetida exclusivamente à soberania econômica dos Estados para integrar sistema jurídico internacional dotado de estrutura institucional permanente, mecanismos de supervisão e procedimentos destinados à preservação da unidade normativa do comércio internacional.

2. A natureza jurídica da Organização não pode ser adequadamente explicada pelas categorias tradicionais da teoria das organizações internacionais. Embora permaneça fundada na vontade convencional dos Estados e não disponha de competência legislativa autônoma, sua atuação ultrapassa significativamente a simples administração de tratados multilaterais. A Organização constitui sistema jurídico de governança econômica internacional, responsável por coordenar o exercício da soberania comercial mediante mecanismos permanentes de interpretação, supervisão, harmonização administrativa e cooperação institucional.

3. O Sistema de Solução de Controvérsias desempenhou papel decisivo na consolidação dessa ordem jurídica. Sua

contribuição histórica não se restringiu à resolução de litígios interestatais. Esse mecanismo desenvolveu autêntica coerência hermenêutica destinada a assegurar unidade interpretativa aos acordos multilaterais, reduzindo a fragmentação das leituras nacionais e fortalecendo a previsibilidade indispensável ao funcionamento do comércio internacional. A estabilidade do sistema resultou menos da coercitividade formal das decisões do que da construção progressiva de uma cultura institucional comprometida com a coerência interpretativa.

4. A efetividade do sistema multilateral não se realiza no plano abstrato das relações diplomáticas, mas no exercício cotidiano da atividade administrativa desenvolvida pelas autoridades aduaneiras. Os compromissos multilaterais assumidos pelos Estados somente produzem efeitos concretos quando implementados mediante decisões administrativas relativas à classificação tarifária, à determinação do valor aduaneiro, à verificação da origem das mercadorias, à aplicação de medidas de defesa comercial, ao controle sanitário e fitossanitário, ao gerenciamento de riscos e aos procedimentos de facilitação do comércio.

5. O Direito Aduaneiro contemporâneo já não pode ser explicado satisfatoriamente pelas categorias clássicas elaboradas em torno da tributação do comércio exterior ou do exercício do poder de polícia administrativa. A evolução do sistema multilateral alterou profundamente a função jurídica desempenhada pelas administrações aduaneiras, cuja atuação passou a desenvolver-se em ambiente caracterizado pela coexistência permanente de normas nacionais, compromissos multilaterais, padrões técnicos internacionais e critérios hermenêuticos construídos no âmbito da governança internacional do comércio.

6. A principal contribuição deste pensamento consiste no reconhecimento da legalidade administrativa aduaneira multinível como categoria jurídica positiva. A Administração Aduaneira permanece submetida à Constituição e às leis nacionais, mas sua atuação passa igualmente a ser objetivamente conformada pelas obrigações multilaterais assumidas pelo Estado, pelos padrões técnicos internacionalmente desenvolvidos e pelas interpretações consolidadas no âmbito da ordem jurídica do comércio internacional. A validade do ato administrativo exige, portanto, conformidade com um bloco normativo integrado e multinível, categoria que a doutrina brasileira do Direito Aduaneiro e do Direito Administrativo ainda não incorporou em termos sistemáticos.

7. Essa transformação não implica redução da soberania estatal. A soberania permanece fundamento indispensável da ordem internacional, mas modifica-se a forma de seu exercício. A competência administrativa continua sendo nacional; o espaço jurídico dentro do qual ela pode ser legitimamente exercida passa, entretanto, a ser delimitado por compromissos multilaterais livremente assumidos. A Organização Mundial do Comércio não substitui o Estado; ele conforma juridicamente a atuação administrativa por ele desenvolvida.

8. A crescente aproximação entre a Organização Mundial do Comércio e a Organização Mundial das Aduanas não representa simples cooperação institucional. Ambas integram processo convergente de racionalização da governança do comércio internacional: enquanto a primeira estabelece a disciplina jurídica multilateral, a segunda desenvolve instrumentos técnicos destinados à implementação uniforme dessas obrigações pelas administrações nacionais.

9. A digitalização do comércio, a proliferação de medidas regulatórias com impacto transfronteiriço — especialmente no campo da cibersegurança e das barreiras técnicas — e o agravamento das tensões geopolíticas entre as grandes potências introduzem novos desafios para a dogmática jurídica do Direito Aduaneiro. A utilização de algoritmos na seleção de cargas, a automação dos procedimentos administrativos e a circulação transnacional de informações comerciais exigem o desenvolvimento de novas categorias relacionadas à motivação dos atos automatizados, à transparência algorítmica, à explicabilidade das decisões administrativas e ao controle jurisdicional da atividade administrativa digital.

10. A Organização Mundial do Comércio não internacionalizou apenas a disciplina jurídica do comércio internacional: internacionalizou a própria função administrativa exercida pelas aduanas nacionais. Essa transformação deslocou o centro de gravidade do sistema multilateral da produção normativa para a implementação administrativa, convertendo o Direito Aduaneiro em um dos principais instrumentos de efetividade da ordem jurídica internacional do comércio. O futuro da governança do comércio internacional dependerá menos da celebração de novos acordos e cada vez mais da capacidade das administrações aduaneiras de assegurar, por meio de atuação juridicamente legítima, tecnicamente qualificada e internacionalmente coordenada, a efetividade da ordem jurídica construída ao longo de mais de sete décadas de evolução do sistema multilateral.

COOPERACIÓN ADUANERA Y MUTACIÓN FUNCIONAL DE LOS DATOS ADMINISTRATIVOS: DESAFÍOS PARA LAS GARANTÍAS PROCESALES EN LA CIRCULACIÓN TRANSNACIONAL DE INFORMACIÓN ADUANERA

Raquel Segalla Reis

I. Introdução

A cooperação aduaneira constitui um dos mais importantes pilares da *Aduana do Século XXI*. A intensificação dos fluxos transfronteiriços de mercadorias, associada à crescente sofisticação dos ilícitos econômicos transnacionais¹ tem exigido das administrações aduaneiras novas formas de atuação coordenada, estruturadas sobre o intercâmbio permanente de informações.

Diversos instrumentos multilaterais e bilaterais consolidaram a assistência mútua administrativa, principalmente voltada à verificação de declarações de importação e exportação. Paralelamente, assiste-se a uma profunda transformação no procedimento de despacho aduaneiro em razão da incorporação de sistemas dotados de inteligência artificial.

A conjugação dessas realidades permitiu que os dados produzidos no âmbito de tal procedimento passassem a circular internacionalmente, podendo vir a fundamentar imputações infracionais inclusive em jurisdição diversa daquela que os produziu.

¹ Sobre a crescente magnitude das fraudes no comércio internacional, ver FAZOLO, Diogo. Subfaturamento na exportação e o custo da assimetria sancionatória. O autor menciona estudos recentes que apontam expressivos volumes de discrepâncias comerciais associadas a práticas de trade mis-invoicing, frequentemente utilizadas como indicador de fluxos financeiros ilícitos no comércio internacional. Revista IPDA – Instituto de Pesquisa em Direito Aduaneiro. Disponível em: <https://institutoaduanero.com.br/subfaturamento-na-exportacao-e-o-custo-da-assimetria-sancionatoria/>. Acesso em 12 mar. 2026.

Nessa ordem de ideias, o presente trabalho parte da hipótese de que a cooperação aduaneira, aliada à circulação de informações oriundas de processamentos algorítmicos, inaugura o fenômeno da *mutação funcional do dado administrativo*. Dados coletados para objetivos puramente administrativos podem ser reutilizados para finalidades sancionatórias, operando transição entre esferas normativas distintas sem que estejam claramente definidos os critérios que regem essa conversão.

O problema investigado não se confunde com a mera utilização de prova digital nem com a proteção de dados pessoais em abstrato. Trata-se de questão que emerge da própria estrutura normativa do Direito Aduaneiro, mas que também evidencia os contornos multidisciplinares do tema.

A análise se desenvolve a partir de uma abordagem dogmática e prospectiva. Parte-se da conceituação do fenômeno da mutação funcional do dado administrativo, passa-se à estrutura normativa da cooperação aduaneira, examina-se a natureza constitutiva do procedimento de despacho e sua dimensão informacional, explora-se a tipologia e a valoração dos dados produzidos durante o controle aduaneiro e, por fim, analisa-se a compatibilização desse fenômeno com as garantias do processo aduaneiro sancionador.

A contribuição do estudo consiste em demonstrar que a reutilização transnacional de dados aduaneiros não é fenômeno meramente técnico; pelo desconhecimento de todas as consequências jurídicas que

pode produzir, é problema que merece exame detido pela dogmática aduaneira.

II. Conceituação da mutação funcional do dado administrativo

A análise desenvolvida neste estudo parte da premissa de que o tratamento transnacional de dados no âmbito das administrações aduaneiras revela fenômeno que pode ser descrito como *mutação funcional do dado administrativo*.

A ideia aproxima-se da noção de *Funktionswandel*² desenvolvida na teoria jurídica alemã, segundo a qual institutos jurídicos podem sofrer transformação em sua função sistêmica em virtude de mudanças estruturais na organização social, tecnológica ou institucional, ainda que permaneçam formalmente inalterados.

Para esta concepção teórica, que tem em Niklas Luhmann um dos seus representantes, as estruturas jurídicas cumprem funções específicas na estabilização dos sistemas sociais e podem exercer atribuições distintas conforme a

evolução do ambiente em que operam³.

De modo semelhante, Gunther Teubner demonstra que transformações organizacionais e tecnológicas podem alterar as funções desempenhadas por determinados institutos no interior do sistema jurídico, exigindo reinterpretação dogmática capaz de acomodá-los, sem que isso implique ruptura com as garantias do ordenamento⁴.

Essa perspectiva dialoga ainda com a concepção funcional do direito desenvolvida por Norberto Bobbio, segundo a qual normas e institutos jurídicos devem ser compreendidos não apenas a partir de sua estrutura formal, mas também de sua função no sistema⁵. A mudança de função pode transformar profundamente os efeitos jurídicos de determinado instituto, ainda que sua forma permaneça aparentemente idêntica.

A *mutação funcional* ora descrita não corresponde, portanto, a uma alteração normativa formal, mas à transformação da

² A expressão *Funktionswandel* é empregada para mostrar como um instituto jurídico pode passar por uma mudança de função ao longo do tempo sem que o texto da lei tenha sido alterado. Karl Renner e Franz Neumann, precursores da teoria, pareciam ter essa diferenciação em vista quando optavam por tratar de uma troca de função da ideia de Estado de direito. Não se tratava de analisar a diferença entre o instituto e a letra da lei ou de tematizar a indeterminação do direito, mas antes de uma alteração política estrutural. In: TAVOLARI, Bianca Margarita Damin. As origens da juridificação: teoria crítica do direito. 2019. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Bianca-Tavolari/publication/341380279_Tese_de_doutorado_-_Origens_da_juridificacao_Direito_e_Teoria_Critica/links/5ebd625e92851c11a867a86f/Tese-de-doutorado-Origens-da-juridificacao-Direito-e-Teoria-Critica.pdf Acesso em 19 mar. 2026.

³ Luhmann, Niklas. Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral. Tradução de Antonio Cezar de Almeida. Petrópolis: Vozes, 2016. Para o autor, os sistemas sociais operam por meio de processos de comunicação que atribuem significado às informações conforme as funções que desempenham em contextos específicos, sendo possível que um mesmo elemento informacional seja reinterpretado e reutilizado em diferentes subsistemas, de acordo com suas necessidades.

⁴ Teubner, Gunther. Direito como sistema autopoiético. Tradução de José Engrácia Antunes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

⁵ Bobbio, Norberto. Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007. O autor destaca que as normas jurídicas não devem ser compreendidas apenas a partir de sua estrutura formal, mas também segundo as funções que desempenham nos sistemas sociais, podendo assumir novos significados e finalidades conforme se modificam os contextos institucionais de sua aplicação.

posição que determinado elemento ocupa na estrutura do sistema jurídico. O fenômeno se manifesta quando um mesmo dado passa a operar sob regimes jurídicos distintos, produzindo efeitos diversos conforme o contexto em que é mobilizado.

É precisamente essa transformação que se observa no exercício do controle aduaneiro moderno. Dados inicialmente fornecidos pelo operador econômico com a finalidade de permitir a verificação da declaração de importação ou exportação passam a integrar redes internacionais de intercâmbio informacional e, em determinadas circunstâncias, podem servir de base para procedimentos sancionadores.

Inicialmente, no âmbito do despacho aduaneiro, o dado desempenha função predominantemente administrativa, destinado à verificação da regularidade da declaração apresentada pelo operador econômico e à constituição da destinação aduaneira da mercadoria.

Em um segundo momento, quando integrado a mecanismos de cooperação, esse mesmo dado passa a cumprir função informacional de intercâmbio entre administrações aduaneiras distintas, voltada à mera confirmação ou à prevenção de irregularidades. Em determinadas circunstâncias, porém, os dados assim compartilhados podem ser mobilizados no contexto de investigações ou procedimentos sancionatórios, assumindo potencial função probatória na imputação de ilícitos aduaneiros.

A despeito de o dado permanecer substancialmente o mesmo, tem-se com o fenômeno uma alteração progressiva do regime jurídico que disciplina a sua utilização. O dado que nasce em ambiente colaborativo e não contencioso⁶ pode,

posteriormente, integrar contextos caracterizados por exigências probatórias e garantias processuais mais rigorosas.

Para bem compreender o alcance desse fenômeno, é preciso reconhecer que a *mudança funcional do dado administrativo* não resulta apenas da evolução tecnológica ou da ampliação das capacidades analíticas das administrações aduaneiras, mas da existência de um arcabouço normativo internacional que disciplina e legitima o compartilhamento de informações entre autoridades aduaneiras, o qual passará a ser examinado a seguir.

III. Estrutura normativa da cooperação aduaneira

A cooperação aduaneira estrutura-se sobre um conjunto de instrumentos normativos internacionais que disciplinam o intercâmbio de informações entre as aduanas e definem condições para a circulação transnacional de dados produzidos no âmbito do comércio exterior⁷. Além dos acordos multilaterais, tais mecanismos costumam ser regulamentados por meio de instrumentos bilaterais ou regionais de assistência mútua administrativa⁸.

TREVISAN, Rosaldo (org.). *Temas Atuais de Direito Aduaneiro III*. São Paulo: Aduaneiras, 2022.

⁷ Rosaldo Trevisan destaca que a internacionalização do direito aduaneiro constituiu fator determinante para que as aduanas pudessem passar a compartilhar dados relativos a operações comerciais, documentos de transporte, valores declarados, entre outros elementos para a verificação da regularidade das operações de comércio exterior. In: Trevisan, Rosaldo. *O Imposto de Importação e o Direito Aduaneiro Internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2018. p. 83.

⁸ O Brasil mantém acordos dessa natureza com diversos países e blocos econômicos, permitindo o compartilhamento de informações destinadas à aplicação da legislação aduaneira e à prevenção de fraudes no comércio internacional. Entre os instrumentos de cooperação celebrados encontram-se acordos com países como Estados Unidos, França, Índia, Israel, Países Baixos, Reino Unido e Rússia, além de mecanismos regionais no

⁶ Barreira, Enrique Carlos. *Procedimiento Aduanero – Sus Funciones Operativas y Contenciosas como Resguardo de los Derechos del Administrado*. In:

Do ponto de vista operacional, a cooperação entre administrações aduaneiras pode assumir diferentes meios e formas⁹. Em alguns casos, a exemplo do acordo firmado pelos países integrantes do Mercosul¹⁰, os dados são compartilhados automaticamente por meio de sistemas eletrônicos de intercâmbio de informações¹¹.

âmbito do MERCOSUL e de outras iniciativas de cooperação entre administrações aduaneiras. Esses acordos estão disponíveis em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/acordos-internacionais/acordos-de-cooperacao-aduaneira/acordos-de-cooperacao-aduaneira> Acesso em 12 mar. 2026.

⁹ A circulação transnacional de dados aduaneiros também se apoia em infraestruturas desenvolvidas no âmbito da Organização Mundial das Aduanas, a exemplo do *WCO Data Model*, um conjunto de padrões de dados que tem por objetivo de harmonizar a estrutura das informações utilizadas nas operações de comércio exterior. Ao definir modelos padronizados para os dados contidos nas declarações aduaneiras, o sistema permite que diferentes administrações públicas utilizem estruturas compatíveis de dados, facilitando o intercâmbio eletrônico de informações entre jurisdições distintas, inclusive inspirando a formulação normativa para os acordos bilaterais de cooperação. WCO. *Data Model*. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/DataModel> Acesso em 09 mar. 2026.

¹⁰ O acordo firmado no âmbito do bloco foi materializado por intermédio da Decisão n. 26/2006 do Conselho do Mercado Comum CMC, denominado Convênio de Cooperação, Intercâmbio de Informação, Consulta de Dados e Assistência Mútua entre as Administrações Aduaneiras do Mercosul. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/104_03_DEC_026-2006_PT_Conv%C3%AAAnioCoopInterc%C3%A4mbioInfoAduaneira.pdf Acesso em 20 abr. 2026.

¹¹ Um exemplo expressivo da circulação transnacional de dados administrativos no controle aduaneiro moderno pode ser observado no Sistema de Intercâmbio de Informações dos Registros Aduaneiros (INDIRA), desenvolvido no âmbito do MERCOSUL. O sistema permite o intercâmbio eletrônico de dados relativos às declarações de exportação e importação registradas nos países membros, possibilitando que a administração

Quanto à natureza, os dados trocados dizem respeito aos registros constantes das declarações de importação ou exportação apresentadas pelos operadores econômicos, incluindo informações sobre valor da mercadoria, classificação fiscal, país de origem, identificação do exportador ou importador e documentos comerciais associados à operação.

Alguns acordos internacionais chegam a incluir glossários que definem o alcance das informações compartilhadas, estabelecendo que o termo “informação” pode abranger dados, documentos, relatórios ou qualquer outro meio de comunicação em qualquer formato, incluindo cópias autenticadas de documentos apresentados às autoridades aduaneiras.

Apresenta-se, a seguir, uma síntese dos principais instrumentos multilaterais de cooperação e assistência mútua administrativa que estruturam o intercâmbio internacional de informações aduaneiras.

III.A. Convenção de Nairobi

A Convenção Internacional sobre a Assistência Administrativa Mútua para a Prevenção, Investigação e Repressão de Infrações Aduaneiras, concebida em 1977 no âmbito da Organização Mundial das Aduanas¹², constitui um dos principais

aduanera do país importador verifique as informações constantes da declaração apresentada pelo operador econômico a partir dos registros existentes na aduana do país exportador. In: ALLENDE, Héctor Juárez. INDIRA. O Sistema de Intercâmbio de Informações de Registros Aduaneiros no MERCOSUL. *Aduana News*. Periódico jurídico aduanero, transporte y comercio exterior. Buenos Aires. Disponível em: <https://aduananews.com/pt/el-sistema-de-intercambio-de-informacion-de-los-registros-aduaneros-en-el-mercosur/> Acesso em 09 mar. 2026.

¹² WCO. *Nairobi Convention on Mutual Administrative Assistance for the Prevention, Investigation and Repression of Customs Offences*. Disponível em:

instrumentos internacionais voltados à cooperação entre administrações aduaneiras para o enfrentamento de infrações.

Trata-se de um instrumento de estrutura modular, composto por diferentes anexos que disciplinam modalidades específicas de assistência, permitindo que os Estados adiram seletivamente a um ou alguns deles, o que explica a heterogeneidade observada na implementação do tratado entre os países membros¹³.

Dentre os seus diversos mecanismos destacam-se a possibilidade de troca de dados sobre operações suspeitas, o

efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/conventions-and-agreements/nairobi/naieng1.pdf?la=em Acesso em 11 mar. 2026.

¹³ Estima-se que pouco mais de cinquenta países sejam partes da Convenção, em um universo superior a cento e oitenta membros da OMA, o que representa uma taxa de adesão inferior a um terço das administrações aduaneiras existentes. Ademais, a adesão ao instrumento não se dá de forma uniforme, uma vez que o regime jurídico da Convenção se estrutura por anexos facultativos, permitindo que os Estados aceitem apenas determinados mecanismos de assistência administrativa, como a troca de informações mediante solicitação, a assistência espontânea ou a realização de investigações conjuntas. Esse cenário contribuiu para que, na prática, a cooperação aduaneira internacional se desenvolvesse predominantemente por meio de acordos bilaterais, regionais e instrumentos de *soft law*, em vez de um regime multilateral uniforme de assistência administrativa. Cumpre registrar, ainda, que o Brasil não figura entre os Estados partes da Convenção de Nairobi, operando a cooperação aduaneira internacional principalmente com base em acordos específicos de assistência administrativa e em compromissos assumidos no âmbito de outros instrumentos internacionais. In: PEREPOLKIN, Serhii Mykhailovych.

The progressive development and codification of international customs law.

World Customs Journal, 2025. Disponível em: https://www.worldcustomsjournal.org/article/159127-the-progressive-development-and-codification-of-international-customs-law?utm_source=chatgpt.com Acesso em 19 abr. 2026.

compartilhamento de informações relativas a empresas, cargas ou rotas comerciais, bem como a transmissão de documentos aduaneiros e comerciais. O intercâmbio pode ocorrer tanto a pedido de outra administração quanto espontaneamente, quando uma autoridade identifica elementos que possam ser de interesse para outro país¹⁴.

A convenção também prevê a realização de investigações a pedido¹⁵, permitindo que uma administração solicite a outra a verificação da autenticidade de documentos, a condução de diligências internas ou a identificação de pessoas e empresas envolvidas em fraudes. Além disso, contempla a possibilidade de vigilância especial, incluindo o monitoramento de pessoas suspeitas, meios de transporte ou movimentos de mercadorias.

Trata-se, portanto, de um modelo de cooperação predominantemente reativo, acionado a partir da identificação de indícios de irregularidade e operacionalizado mediante solicitações formais de assistência entre autoridades aduaneiras.

III.B. Acordo sobre a Facilitação do Comércio

O Acordo sobre Facilitação do Comércio, criado no âmbito da Organização Mundial do Comércio, também se apresenta como um dos principais marcos normativos da cooperação internacional¹⁶. O artigo 12 do

¹⁴ Artigos 2º, 3º e 5º.

¹⁵ Artigos 6º e 7º.

¹⁶ O cotejo entre os dois instrumentos jurídicos internacionais revela uma ampliação funcional da cooperação: enquanto a Convenção de Nairobi estrutura um modelo predominantemente investigativo e reativo de assistência entre administrações, o Acordo sobre Facilitação do Comércio integra a troca de informações ao funcionamento ordinário do comércio internacional, estabelecendo parâmetros para verificação da exatidão de declarações de importação e exportação, condicionada à existência de “motivos razoáveis” para duvidar da veracidade das

instrumento estabelece diretrizes para a troca de informações entre aduanas, prevendo mecanismos destinados à verificação da veracidade ou exatidão de declarações de importação ou exportação¹⁷.

Uma das premissas do regime instituído pelo referido dispositivo reside na delimitação material do próprio intercâmbio de informações. O artigo estabelece, desde o seu *caput*, que a cooperação aduaneira deve ocorrer “em casos concretos nos quais existam motivos razoáveis para duvidar da veracidade ou da exatidão de uma declaração de importação ou exportação”, afastando, assim, a ideia de um compartilhamento indiscriminado ou automático de dados entre administrações aduaneiras.

Verificam-se, aqui, contornos garantistas e de maior densidade jurídica, uma vez que o texto prestigia o devido processo administrativo e a necessidade de fundamentação das medidas de controle dos Estados solicitantes.

Ademais, diversamente da Convenção de Nairobi, a cooperação prevista no AFC não se apresenta como cláusula geral de

informações declaradas e acompanhada de salvaguardas relativas à confidencialidade, limitação de finalidade e respeito ao direito interno do Estado requerido. O acordo, contudo, permanece essencialmente administrativo e não disciplina de forma detalhada os critérios relativos à qualidade epistêmica dos dados compartilhados nem os limites de sua eventual reutilização em contextos sancionatórios. WCO. Nairobi Convention on Mutual Administrative Assistance for the Prevention, Investigation and Repression of Customs Offences. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/conventions-and-agreements/nairobi/naieng1.pdf?la=en> Acesso em 11 mar. 2026.

¹⁷ WTO. The Trade Facilitation Agreement: An overview. Disponível em: [wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfatheagreement_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfatheagreement_e.htm). Acesso em: 08 mar. 2026.

vigilância, mas instrumento especialmente orientado à verificação da conformidade de operações controladas por intermédio do procedimento de despacho. Ao mencionar reiteradamente a necessidade de verificar a exatidão de declarações de importação ou exportação¹⁸, o instrumento indica que o intercâmbio se organiza em torno de um ato formal do operador econômico — o registro da declaração — e, por conseguinte, em torno de todo o procedimento administrativo de despacho aduaneiro.

Essa premissa torna-se ainda mais evidente quando examinadas as salvaguardas relacionadas à proteção das informações compartilhadas. O parágrafo 4.1(f) do artigo 12 exige que “o Estado solicitante indique as disposições de seu direito interno que disciplinam a coleta, a proteção, a utilização, a divulgação, a retenção e a eliminação de informações confidenciais e dados pessoais”. A norma demonstra que a legitimidade do intercâmbio dependerá, a rigor, da compatibilidade entre os instrumentos internacionais de cooperação e as garantias jurídicas previstas nos direitos domésticos.

No mesmo sentido é a disposição contida no parágrafo 5 do artigo 12, que estabelece uma limitação de finalidade das informações compartilhadas, “(...) os dados recebidos sejam utilizados exclusivamente para os fins declarados, que não sejam divulgados sem autorização do Estado requerido e que sejam respeitadas as condições impostas no momento do fornecimento das informações”.

Apesar do prestígio às garantias associadas à proteção de dados e à segurança jurídica dos operadores econômicos, o acordo firmado no âmbito da Organização Mundial do Comércio deixou

¹⁸ Artigo 12, parágrafos 2, 4 e 5 do Acordo sobre a Facilitação do Comércio.

lacunas sobre questões relacionadas à qualidade epistêmica dos dados transmitidos e à sua eventual reutilização em contextos sancionatórios.

À medida que a cooperação passa a envolver bases de dados estruturadas, perfis de risco e inferências probabilísticas produzidas por sistemas automatizados, o problema não reside apenas em saber se o dado pode ser compartilhado, mas em definir *como* esse dado será interpretado, reutilizado e eventualmente transformado em fundamento para a imposição de sanções aduaneiras.

Por fim, o parágrafo 6.2 do artigo 12 disciplina um dos aspectos mais sensíveis ao regime jurídico da cooperação aduaneira, que particularmente interessa ao desenvolvimento do presente estudo: referida disposição permite que o Estado requerido condicione o fornecimento de informações ao compromisso de que elas não sejam utilizadas como prova em investigações criminais sem autorização específica, estabelecendo uma distinção entre a cooperação administrativa e a persecução penal.

Essa distinção denota que o dado compartilhado no âmbito do despacho aduaneiro – procedimento tipicamente não contencioso – não pode ser automaticamente convertido em elemento probatório em processos sancionadores, sob pena de violação do princípio da finalidade e de desvio de função do dado

administrativo¹⁹.

Além disso, o dispositivo consagra limites materiais expressos ao dever de cooperação, ao permitir que o Estado requerido recuse o intercâmbio de informações quando a divulgação for contrária ao interesse público, incompatível com o direito interno, capaz de interferir em investigações em curso ou dependente de consentimento do titular dos dados.

Por fim, o próprio artigo 12 reconhece a possibilidade de celebração de acordos bilaterais ou regionais que estabeleçam formas mais amplas de cooperação, inclusive mecanismos automáticos de intercâmbio de informações. Essa previsão revela que o AFC funciona como *standard* mínimo de circulação informacional, e não como regulamentação exaustiva da cooperação aduaneira.

Dito de outro modo, o acordo multilateral define limites e garantias básicas, mas admite que os Estados ampliem o alcance da cooperação por meio de instrumentos normativos específicos, cuja compatibilidade com os regimes internos de proteção de dados²⁰ também deve ser observada.

Delineado o arcabouço normativo que disciplina a circulação internacional de

¹⁹ O controle jurídico da reutilização sancionatória de dados administrativos pressupõe a observância do princípio da finalidade, segundo o qual o dado deve ser utilizado em conformidade com o propósito que justificou sua coleta originária. Rodotà, Stefano. *A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008; Doneda, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Para este autor, o princípio da finalidade estabelece que o tratamento de dados deve permanecer vinculado ao propósito específico que justificou sua coleta, funcionando como limite jurídico à reutilização da informação em contextos distintos.

²⁰ Mendes, Laura Schertel. *Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2014.

informações aduaneiras, torna-se necessário examinar o ambiente em que tais dados são originalmente produzidos, uma vez que a compreensão dos limites jurídicos da cooperação aduaneira depende da análise do procedimento que lhes dá origem. Passa-se, assim, ao estudo da dimensão informacional do despacho aduaneiro.

IV. Despacho aduaneiro e a sua dimensão informacional

Dentre a diversidade de controles aduaneiros e das potestades administrativas que os pressupõem, o despacho aduaneiro é tradicionalmente o mais destacado, conhecido como a espinha-dorsal da atividade de importação ou ainda, como o instituto primordial, angular e base do Direito Aduaneiro, já que sem ele tornar-se-ia impossível enunciar a consumação do seu objeto: o movimento internacional de mercadorias²¹.

Rosaldo Trevisan define-o como um procedimento destinado a verificar o cumprimento dos requisitos necessários à atribuição de um destino aduaneiro – uma importação definitiva ou um regime aduaneiro especial²². João dos Santos Bizelli define-o como o procedimento administrativo fiscal, motivado pelo importador, que tem por objetivo, mediante a verificação da exatidão dos dados declarados em relação à mercadoria importada, aos documentos apresentados e à legislação aduaneira, o desembaraço da mercadoria procedente do exterior, tenha

esta sido importada a título definitivo, ou não.

Segundo Enrique Barreira²³, é através do despacho aduaneiro que o importador coloca a Administração Pública em movimento, tendo por objetivo final a criação de um ato administrativo que autoriza ou rejeita o requerimento de registro.

A despeito das distintas perspectivas de análise, merece destaque uma característica comum identificada nas referidas formulações doutrinárias: a *solicitação* ou a *iniciativa* do administrado²⁴.

O interveniente que objetiva promover uma operação de importação é que dá início ao despacho aduaneiro, em cujo transcurso coloca à disposição da aduana todos os elementos necessários para que se possa controlar a classificação fiscal de mercadorias, a correta atribuição da base de cálculo dos tributos, a sua origem, entre outras informações necessárias a esta etapa do controle aduaneiro.

IV. A. Despacho aduaneiro como ambiente de produção de dados

Com a digitalização das operações de comércio exterior, a substituição progressiva de documentos físicos por sistemas eletrônicos de declaração transformou profundamente a dinâmica do referido procedimento. Informações que

²¹ Yebra, Felipe Moreno. El Despacho Aduanero en el Derecho Comunitario y Mexicano. In: PARDO CARRERO, Germán; YEBRA, Felipe Moreno. (Coord.). Derecho Aduanero y Comercio Internacional. Temas Selectos. Cidade do México: Porrúa, 2016. p. 238.

²² Trevisan, Rosaldo. Despacho Aduaneiro. In: SEHN, Solon; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). Direito aduaneiro e tributação do comércio exterior. São Paulo: MP, 2023. p. 103.

²³ Barreira, Enrique Carlos. Procedimiento Aduanero – Sus Funciones Operativas y Contenciosas como Resguardo de los Derechos del Administrado. In: Rosaldo Trevisan (Org) Temas Atuais de Direito Aduaneiro III. São Paulo: Aduaneiras, 2022. p. 130.

²⁴ Bizelli, João dos Santos. Importação: Sistemática Administrativa, Cambial e Fiscal. São Paulo: Aduaneiras, 2013. p. 159. As definições legais também são encontradas na Lei aduaneira brasileira (Decreto-Lei 37/66, artigo 44), bem como no Regulamento Aduaneiro (Decreto 6.759/2009, artigo 542).

anteriormente circulavam em documentos impressos passaram a ser registradas em bases de dados estruturadas, permitindo seu armazenamento, processamento e cruzamento em larga escala.

O despacho aduaneiro tornou-se, assim, importante *ambiente de produção de dados administrativos*²⁵, cuja relevância ultrapassa os limites do procedimento em que essas informações são inicialmente coletadas.

Cada declaração de importação ou exportação gera um conjunto de dados, os quais podem ser processados e analisados para diferentes finalidades aduaneiras. Uma das utilizações mais recorrentes desses dados ocorre no âmbito dos sistemas de gestão de riscos, que utilizam registros históricos para identificar padrões de comportamento e selecionar declarações que apresentam maior probabilidade de irregularidade²⁶.

²⁵ A caracterização do despacho aduaneiro como “ambiente de produção de dados administrativos” não pretende substituir sua qualificação dogmática tradicional como procedimento administrativo aduaneiro destinado à verificação da regularidade das operações de comércio exterior. A expressão é utilizada neste trabalho em sentido analítico, para destacar a dimensão informacional que o procedimento passou a assumir no contexto da digitalização das operações de comércio internacional e da crescente utilização de sistemas de análise de risco pelas administrações aduaneiras. Trata-se, portanto, de perspectiva complementar de análise, que procura evidenciar o papel desempenhado pelo despacho na produção de registros informacionais que alimentam sistemas mais amplos de controle e cooperação aduaneira. Sobre a caracterização clássica do despacho como procedimento administrativo de natureza não contenciosa, ver: REIS, Raquel Segalla. *Gestão de Riscos no Despacho Aduaneiro de Importação: Inteligência Artificial como instrumento e agente de controle*. São Paulo: Caput Libris, 2024.

²⁶ A Receita Federal do Brasil vem fazendo uso de inteligência artificial nas suas atividades de controle há mais de dez anos. Por meio do uso de algoritmos e de aprendizado por tentativa e erro, o SISAM – Sistema de Seleção Aduaneira por Aprendizado de Máquina analisa o histórico de

Tais sistemas, como se sabe, baseiam-se na análise automatizada de grandes volumes de dados, cujo processamento e cruzamento permitem identificar divergências, padrões atípicos ou inconsistências nas declarações apresentadas pelos operadores econômicos. A partir desse processamento, os sistemas geram indicadores que podem orientar a seleção de declarações para fiscalização mais aprofundada.

Infer-se, assim, que referidos dados deixam de cumprir função meramente administrativa, passando a integrar complexos ecossistemas informacionais voltados à produção de informação e à atuação coordenada entre administrações, o que reforça a compreensão de que estão sujeitos a processos de reconfiguração funcional ao longo de sua cadeia de circulação.

Nesta senda, torna-se particularmente conveniente a distinção entre *dados*, *informações* e *inferências analíticas*. Os *dados* correspondem aos registros elementares produzidos no curso do procedimento administrativo, como valores declarados, classificações fiscais ou identificação de operadores econômicos²⁷.

declarações de importação registradas, objetivando ajudar a instituição a reduzir o percentual de mercadorias verificadas no despacho aduaneiro de importação — quer pelo aumento da precisão das seleções, quer ajudando os agentes aduaneiros a decidir quais delas serão selecionadas, ou ainda, decidindo automaticamente no seu lugar. Referido sistema sofreu recentes modificações, tais como a inclusão das notificações de infração e as soluções de consulta na sua base de dados, de modo que, a partir delas, a máquina possa inferir, por exemplo, as nomenclaturas que deverão ser atribuídas às mercadorias que serão objeto de futuras declarações aduaneiras. REIS, Raquel Segalla. *Inteligência Artificial e capacitação digital: o futuro da aduana e dos agentes aduaneiros*. In: FANTINI, Maria Carmen; RAMOS, Fernando (coord). *Desafios Aduaneiros: Diálogo Norte-Sul*. Vida Económica: 2025.

²⁷ A Organização Mundial das Aduanas vem

Quando esses dados são organizados e comparados com outras bases administrativas, passam a produzir *informação* útil ao exercício da autoridade aduaneira. A partir desse processamento, sistemas analíticos podem gerar *inferências* acerca da regularidade da operação ou do comportamento dos operadores envolvidos.

Um exemplo simples permite ilustrar essa dinâmica. O valor de determinada mercadoria na declaração de importação constitui *dado* administrativo produzido no âmbito do despacho aduaneiro. Quando esse valor é comparado com registros de operações semelhantes ou com bases de preços utilizadas pela administração aduaneira, pode gerar *informação* acerca da adequação do valor declarado²⁸.

A partir desse processamento, sistemas de gestão de risco podem ainda produzir *inferência analítica* a partir de pontuações probabilísticas e perfis gerados por sistemas automatizados²⁹, indicando

desenvolvendo diretrizes voltadas ao fortalecimento das capacidades institucionais para análise de dados, conforme se infere do denominado *Framework for Data Analytics Capacity Building*. Neste documento a OMA reconhece expressamente que a gestão aduaneira moderna depende da coleta, integração e exploração de grandes volumes de dados provenientes de múltiplas fontes. Disponível em: [https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/capacity-building/instruments-and-tools/capacity-building-framework-on-data-analytics_es.pdf](https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/capacity-building/instruments-and-tools/capacity-building-framework-on-data-analytics_es.pdf?db=web) Acesso em 24 abr. 2026.

²⁸ Não há, nesse momento, estrutura acusatória plena nem contraditório típico do processo sancionador. A eventual transformação desses dados em fundamento de imputação representa transição entre esferas normativas distintas. Essa transição — e não a existência do controle informatizado em si — constitui o núcleo do problema aqui examinado.

²⁹ Esses últimos não representam constatação de irregularidade, mas projeção estatística de probabilidade. Essa distinção é essencial porque a mutação funcional do dado pode operar de forma

possível risco de subfaturamento, orientando a seleção da operação para fiscalização.

Por tais razões, tem-se que o despacho aduaneiro moderno não constitui apenas procedimento de verificação administrativa, mas verdadeiro ambiente de produção de dados administrativos.

IV.B. Tipologia dos dados produzidos no despacho

A compreensão do fenômeno da *mutação funcional do dado administrativo* exige distinguir as diferentes categorias de registros produzidos no âmbito do despacho aduaneiro. Embora todos sejam genericamente tratados como dados administrativos, tais registros não possuem a mesma origem, a mesma função nem o mesmo grau de elaboração analítica.

Em primeiro lugar, podem ser identificados o que ora se denomina por *dados declaratórios primários*, assim compreendidos aqueles dados fornecidos diretamente pelo operador econômico no curso do procedimento. Inserem-se nessa categoria a descrição da mercadoria, o valor aduaneiro, a classificação, a origem, o regime aduaneiro pretendido, entre outros. Trata-se de registros destinados inicialmente à verificação da regularidade da operação conforme a destinação aduaneira requerida.

Em segundo lugar, há os *dados administrativos derivados*, resultantes do processamento realizado pela administração aduaneira a partir dos dados originalmente declarados. Nessa categoria podem ser incluídos os registros de conferência física, o histórico de conformidade do operador, os resultados de parametrização, os registros de seleção para canais de conferência, as comunicações

distinta conforme sua natureza.

internas e demais elementos produzidos no exercício da atividade de controle.

Esses dados já não correspondem apenas àquilo que foi declarado pelo operador, mas refletem a forma pela qual a administração aduaneira interpreta, organiza e processa os elementos informacionais disponíveis, muitas vezes a partir do cruzamento automatizado de bases e da aplicação de modelos analíticos aos registros administrativos disponíveis. Esses registros não representam, por si só, a constatação de irregularidade, mas projeções estatísticas de probabilidade voltadas à orientação da atuação administrativa.

Cada uma dessas categorias pode sofrer mutação funcional, mas essa transformação não produz os mesmos efeitos jurídicos em todos os casos. Nos *dados declaratórios primários*, a mutação manifesta-se quando informações fornecidas para fins de verificação administrativa passam a ser reutilizadas em investigações ou procedimentos sancionadores.

Nos *dados administrativos derivados*, o problema desloca-se para a forma como a aduana registra, interpreta e qualifica os elementos produzidos no curso do procedimento de controle, o que torna a questão ainda mais sensível, pois classificações probabilísticas podem adquirir peso decisório desproporcional quando utilizadas para fundamentar medidas restritivas ou imputações infracionais em outras jurisdições.

Por essa razão, a distinção entre tais categorias não possui finalidade meramente descritiva. Ela permite identificar diferentes níveis de reconfiguração funcional do dado administrativo e delimitar, com maior precisão, os riscos jurídicos associados à sua circulação transnacional.

Quanto maior o grau de elaboração analítica do dado, maior deve ser a cautela quanto à sua utilização em contextos

sancionadores, especialmente quando sua origem estiver vinculada a sistemas automatizados de análise ou a modelos probabilísticos de gestão de risco.

V. Mutação funcional do dado administrativo e os desafios às garantias do processo aduaneiro sancionador

Conforme vem sendo demonstrado ao longo do presente estudo, a administração aduaneira que utiliza determinados registros informacionais para imputar conduta infracional a um administrado pode não ter participado da sua coleta originária, nem ter assegurado, naquele momento inicial, as garantias próprias de um processo sancionador.

Sabe-se, porém, que a configuração da infração aduaneira exige demonstração concreta da ocorrência do fato típico e da responsabilidade do sujeito, não sendo admissível a construção automática de responsabilidade baseada apenas em inconsistências formais ou em inferências estatísticas derivadas de dados administrativos.

A complexidade das operações de comércio exterior e a sofisticação crescente dos mecanismos de controle aduaneiro não autorizam, por si só, a flexibilização das garantias que condicionam o exercício do poder punitivo estatal. Por tais razões, sustenta Diogo Bianchi Fazolo que o Direito Aduaneiro Sancionador deve ser interpretado à luz de uma matriz constitucional garantista, especialmente no que se refere à legalidade estrita, à tipicidade e à necessidade de comprovação

adequada da infração³⁰.

Importante frisar que a reutilização de dados administrativos para fins sancionatórios não constitui exatamente um fenômeno inédito³¹. A novidade reside na combinação entre produção massiva de dados digitais, processamento automatizado por sistemas algorítmicos e intercâmbio transnacional de informações em tempo praticamente instantâneo. Esse novo paradigma é que desafia o exercício da

³⁰ A partir de uma análise da internacionalização do Direito Aduaneiro, Diogo Fazolo adverte que a leitura desses instrumentos internacionais permite a identificação de diversos princípios com aplicação em matéria sancionadora, como: legalidade, tipicidade, proporcionalidade, culpabilidade, devido processo aduaneiro sancionador, imparcialidade, transparência, integridade e motivação das decisões aduaneiras sancionatórias. FAZOLO, Diogo Bianchi. *Infrações aduaneiras à luz do Direito Aduaneiro Internacional*. São Paulo: Caput Libris Editora / NSM Editora, 2024, p. 260.

³¹ A doutrina processualista penal tem examinado de forma crescente o problema do compartilhamento e do uso secundário de dados obtidos durante investigações ou armazenados em bases informacionais para fins de produção probatória. O debate surge, sobretudo, em razão da expansão da prova digital e do processamento massivo de dados nas atividades investigativas, que ampliam a circulação informacional entre diferentes âmbitos institucionais e colocam em evidência questões relacionadas à finalidade do tratamento de dados, à autodeterminação informacional e às garantias processuais. Sobre o tema, ver, entre outros: EILBERG, Daniela Dora. *Ciclo de vida dos dados na prova penal digital: considerações para uma teoria geral da prova digital além da gestão de caráter securitário*. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2024; Badaró, Gustavo Henrique. *Processo Penal*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023; Prado, Geraldo. *Prova penal e sistema de garantias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013; CASEY, Eoghan. *Digital Evidence and Computer Crime: Forensic Science, Computers and the Internet*. 3. ed. Amsterdam: Elsevier, 2011.

potestade aduaneira sancionadora³².

V.A. Mutação funcional do dado administrativo e o devido processo legal

Conforme destaca Pablo Labandera, a imposição de sanções não pode ser concebida como simples prolongamento das atividades de controle administrativo, mas como exercício de poder jurídico qualificado, cuja legitimidade depende da observância de limites jurídicos próprios. O exercício da potestade sancionadora, segundo o autor, pressupõe a realização de testes de imputação destinados a verificar se estão presentes os pressupostos jurídicos necessários à responsabilização e se existem limites normativos que impeçam a imposição da sanção³³.

Registra-se, por oportuno, que a exigência de tal teste de imputação não constitui mera formalidade procedimental, mas expressão direta da processualidade das relações punitivas no Estado Democrático de Direito, estejam elas no campo administrativista, estejam no campo penal.

Segundo lições de Juan Patricio Cotter, o devido processo constitui uma garantia genérica, abrangendo diversas garantias constitucionais, todas elas destinadas, em conjunto, a assegurar que as pessoas

³² A potestade sancionadora aduaneira pode ser definida como a manifestação específica do poder punitivo estatal exercido no âmbito das relações de comércio exterior. Como observa Pablo Labandera, essa potestade integra o sistema de direito sancionador administrativo e tem por finalidade resolver a tensão permanente entre a proteção do interesse público e a preservação das garantias jurídicas dos administrados. LABANDERA, Pablo. *La potestad sancionatoria de la administración aduanera: el debido equilibrio entre el deber de control y las garantías de los administrados*. In: *Reflexiones sobre el régimen de infracciones y sanciones aduaneras en el Perú*. Lima: Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero, Ministerio de Economía y Finanzas, 2018, p. 27.

³³ *Ibidem*, p. 33.

possam exercer eficazmente seus direitos diante do exercício do poder jurisdicional do Estado. Segundo o autor, cabe ao Estado proporcionar aos indivíduos um marco procedimental adequado que permita a efetiva defesa de seus direitos³⁴.

De modo semelhante ensina Fábio Medina Osório, ao advertir que do devido processo legal decorrem direitos e garantias fundamentais não importa se direta ou indiretamente, nem se tais direitos derivam das combinações de dispositivos, de novas leituras, significados e conteúdos, ou de outras funções normativas das cláusulas em exame, propiciadas por suas distintas espécies eficazes³⁵.

Considere-se, a título ilustrativo, como o devido processo e todas as garantias processuais a ele inerentes³⁶ podem ser vulnerados em razão do fenômeno da mutação funcional do dado administrativo: um *dado primário*, como o valor declarado em uma operação de importação, pode ser convertido em *dado derivado* por meio de registros administrativos de conferência e, posteriormente integrado a modelos de classificação de risco.

Quando esse mesmo dado, originalmente produzido para fins de verificação administrativa, passa a ser utilizado como fundamento para a imputação de infração em procedimento sancionador, opera-se a mutação funcional.

Nesse momento, a autoridade aduaneira solicitante não pode presumir automaticamente a responsabilidade do operador econômico com base na existência do dado ou na classificação de risco atribuída pelo sistema da administração aduaneira requerida. Em verdade, nenhuma das administrações aduaneiras envolvidas exerce controle integral sobre todas as fases de produção, circulação e valoração da informação³⁷.

É possível admitir, ainda que em juízo hipotético, que tal fragmentação pode vulnerar garantias processuais como o contraditório, a ampla defesa e até mesmo o princípio da presunção da inocência em razão da indeterminação normativa quanto à extensão das garantias aplicáveis e à autoridade responsável por sua observância.

³⁴ Cotter, Juan Patricio. Derecho aduanero. Tomo II. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2014, p. 880.

³⁵ Osório, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 10. ed. rev. atual. E ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 533.

³⁶ Para Fábio Medina Osório, a garantia do devido processo legal indica a necessária submissão do processo sancionador ao Estado Democrático de Direito, à legalidade, à segurança jurídica e a todas as cláusulas constitucionais que abrigam direitos fundamentais imbricados nas relações punitivas submetidas à dimensão processual, ou seja; encaradas do ponto de vista de sua processualização, como formas adequadas, prazos razoáveis, contraditório, defesa, publicidade, ônus probante distribuído de modo equânime e razoável, presunção de inocência, direitos de informação e publicidade. OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 10. ed. rev. atual. E ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 536.

³⁷ O tratamento jurídico dos dados pode ser compreendido como um processo funcionalmente estruturado em diferentes etapas, que incluem a coleta ou produção das informações, sua circulação entre distintos atores institucionais e, por fim, sua utilização para finalidades probatórias ou decisórias. Conforme observa Daniela Dora Eilberg, o fluxo de dados em ambientes investigativos e probatórios envolve não apenas a legitimidade da obtenção das informações, mas também o controle sobre sua transmissão e sobre o uso secundário desses dados para finalidades distintas daquelas que justificaram sua coleta originária. A autora destaca que a produção probatória deve ser analisada a partir de fases funcionalmente diferenciadas — como proposição, admissão, produção e valoração — cada uma sujeita a requisitos próprios de validade e legitimidade, o que evidencia que a alteração da finalidade de uso dos dados implica mudança no regime jurídico aplicável ao seu tratamento. Eilberg, Daniela Dora. Fluxo de dados, prova e processo penal. Revista da Faculdade Mineira de Direito, v. 27, n. 54, 2024.

O desafio consiste, portanto, em assegurar que a circulação transnacional de dados não produza lacunas de proteção jurídica, nas quais a responsabilidade aduaneira se estabeleça sem correspondência adequada com as garantias próprias do Estado Democrático de Direito.

V.B. Mutação funcional do dado administrativo e a busca da verdade material

Consabido que o núcleo de qualquer regime jurídico sancionador reside na busca da verdade material, vale dizer, na averiguação de fatos efetivamente ocorridos aptos a fundamentar a imposição de sanções. Essa exigência não constitui mera formalidade procedimental, mas expressão direta da natureza garantista desse subsistema do direito, que condiciona o exercício do poder punitivo estatal à demonstração concreta da ocorrência da infração e da responsabilidade do sujeito.

Uma das críticas mais pertinentes formuladas por Andrés Varela a esse respeito consiste na recorrente redução das exigências probatórias pelo simples argumento de dificuldade de produção de prova por parte da Administração, o que enfraquece as bases garantistas ínsitas ao processo aduaneiro e amplia o risco de arbitrariedade na aplicação de sanções³⁸.

Para o autor, o Direito Aduaneiro Sancionador envolve não apenas a definição das infrações aduaneiras, mas também o conjunto de procedimentos legalmente estabelecidos para verificar a ocorrência dos fatos que autorizam a imposição de sanções — o que pressupõe a busca da verdade

material e a observância de garantias fundamentais no procedimento sancionatório.

Essa reflexão adquire contornos ainda mais importantes quando examinada à luz do fenômeno da *mutação funcional do dado administrativo*, na medida em que a circulação transnacional de tais dados pode, em determinadas circunstâncias, conduzir à instauração de procedimentos sancionadores em outra jurisdição sem que o operador econômico tenha tido acesso aos meios necessários de contraprova ou de controle procedimental sobre a formação e a valoração dessas informações.

Cumprе recordar que a formação do juízo de responsabilidade em matéria sancionadora exige demonstração suficiente dos elementos fáticos e jurídicos que caracterizam a infração, observados critérios de legalidade, tipicidade, proporcionalidade e presunção de inocência. A verdade material, portanto, não se confunde com a mera disponibilidade de dados, mas resulta de processo de verificação jurídica que permita reconstruir, com segurança, a ocorrência dos fatos juridicamente relevantes.

Tem-se, assim, que o fenômeno da mutação pode afetar diretamente a busca da verdade material quando a conversão de dados administrativos em elementos probatórios ocorre de forma automática ou implícita, sem a reconstrução processual necessária à formação de um juízo sancionador legítimo.

Neste passo, a perquirição da verdade deixa de ser resultado de atividade probatória estruturada e passa a ser substituída por inferências derivadas de registros administrativos ou de análises automatizadas, o que compromete a racionalidade e a legitimidade do exercício da potestade sancionadora.

³⁸ Varela, Andrés. Um convite para repensar o direito sancionatório aduaneiro a partir da verdade. In: Aduana News. Disponível em: <https://aduananews.com/pt/una-invitation-a-repensar-el-derecho-aduanero-sancionatorio-desde-la-verdad/>. Acesso em 20 abr. 2026.

A busca da verdade material deve permanecer como exigência inafastável do processo aduaneiro sancionador, funcionando como limite jurídico à reutilização automática de dados administrativos e como garantia de que a circulação transnacional de informações não se converta em mecanismo de imputação sem correspondente fundamentação probatória.

V.C. Muta  o funcional do dado administrativo e o problema das presun  es jurídicas em matéria aduaneira

A despeito da incessante busca pela verdade material, não é menos certo que as *presun  es* cumprem importante função na estrutura probatória dos processos aduaneiros sancionadores, ao permitir que a autoridade aduaneira reconstrua juridicamente determinados fatos a partir de elementos informacionais disponibilizados no curso das verifica  es administrativas de controle.

Como destaca Edmundo Ramírez Pasillas, tais *presun  es* podem incidir sobre diferentes elementos da relação jurídica aduaneira. As autoridades dispõem da faculdade de determinar aspectos essenciais dessa relação, tais como o elemento subjetivo dos vínculos estabelecidos entre os operadores econ  micos e a administração aduaneira; o aspecto temporal determinante para a incidência das normas aplicáveis, a natureza e a classificação fiscal das mercadorias ou mesmo o valor aduaneiro declarado nas operações de importação e exporta   o³⁹.

Em todos esses casos, a atividade frequentemente se apoia em mecanismos presuntivos que permitem reconstruir juridicamente determinadas circunstâncias a partir de dados disponíveis nas declarações

aduaneiras de importação ou exportação ou na documentação que acompanha as operações comerciais.

Sucede que a presença de tais *presun  es*, segundo identifica Pasillas, torna-se ainda mais evidente no   mbito do processo aduaneiro sancionador, no qual diferentes categorias de *presun  es* podem desempenhar papel decisivo na identificação de infrações e ilícitos relacionados ao comércio internacional.

Entre elas, destacam-se *presun  es* relativas ao local de cometimento da infração,    conduta atribuída ao operador econ  mico, à regularidade da documentação apresentada ou à compatibilidade das operações comerciais com programas de importação e exportação previamente autorizados⁴⁰.

E esse cenário suscita novas reflexões, quando examinado a partir do fen  meno da mutação funcional do dado: se a *presunção* constitui mecanismo racional destinado a estabelecer *certeza jurídica* acerca de determinado fato a partir de indícios disponíveis, quais seriam as consequências desse raciocínio presuntivo quando os dados que servem de base para tais inferências passam a circular entre diferentes jurisdições e ambientes tecnológicos de processamento informacional?

Parece razoável supor que, nessa hipótese, as inferências que sustentam determinadas *presun  es jurídicas* passem a depender não apenas da interpretação jurídica realizada pela autoridade administrativa, mas também de operações algorítmicas cuja lógica decisória nem sempre é plenamente transparente ou juridicamente controlável.

Se tradicionalmente essas *presun  es* eram construídas a partir da interpretação

³⁹ Pasillas, Edmundo Ramírez. *Derecho Aduanero. Presunciones y ficciones*. Ubijus Editorial: Ciudad de México, 2025, p. 18.

⁴⁰ Pasillas, Edmundo Ramírez. *Derecho Aduanero. Presunciones y ficciones*. Ubijus Editorial: Ciudad de México, 2025, p. 229.

jurídica de indícios disponíveis no processo administrativo, o controle aduaneiro baseado na circulação transnacional de dados tende a incorporar processos analíticos que operam em níveis informacionais anteriores à própria formulação jurídica dessas inferências⁴¹.

Tem-se, portanto, que a mutação funcional do dado administrativo não elimina a legitimidade das presunções jurídicas em matéria aduaneira, mas redefine as condições sob as quais elas podem ser formadas e utilizadas. À medida que os dados passam a circular entre diferentes jurisdições e ambientes tecnológicos de processamento informacional, torna-se indispensável assegurar que as inferências presuntivas permaneçam submetidas a critérios de validade probatória e às garantias que regem o exercício do poder sancionador. É justamente essa tensão entre expansão informacional e preservação das garantias processuais que orienta as reflexões finais do presente estudo.

VI. Conclusão

Como visto ao longo do presente estudo, a *Aduana do Século XXI* passou a exercer o controle sobre os fluxos transfronteiriços de mercadorias a partir da ampliação exponencial de sua capacidade informacional. Sistemas eletrônicos, alguns deles dotados de inteligência artificial, permitem acesso a volumes de dados outrora impensáveis, provenientes de declarações aduaneiras, registros logísticos e de bases de comércio internacional.

Nessa sociedade hipercomplexa⁴², o dado

administrativo deixou de ser simples instrumento de verificação procedimental, passando a circular entre diferentes jurisdições e a produzir efeitos jurídicos em contextos diversos daquele em que foi originalmente gerado.

Foi justamente para descrever esse fenômeno que se propôs, neste trabalho, a categoria da *mutação funcional do dado administrativo*, compreendida como a alteração progressiva da função desempenhada por um mesmo registro informacional ao longo de sua cadeia de produção, circulação e utilização.

A análise demonstrou que dados originalmente produzidos de forma colaborativa pelo operador econômico podem ser reutilizados em procedimentos investigativos ou sancionatórios, operando transição entre regimes jurídicos distintos sem que estejam claramente definidos os critérios que regem essa conversão.

Importa registrar, contudo, que a presente investigação não pretendeu esgotar o tema. Ao contrário, buscou identificar um problema e delimitar seus contornos jurídicos iniciais, evidenciando a necessidade de aprofundamento dogmático e de abertura ao diálogo com outros domínios do conhecimento, como o direito administrativo sancionador, o direito da proteção de dados pessoais, a teoria da prova, a ciência da computação e a governança algorítmica.

⁴¹ WCO. *Implications of Big Data for Customs - How It Can Support Risk Management Capabilities*. Research Paper No. 39, March 2017. Disponível em: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/globa/pdf/topics/research/research-paper-series/39_okazaki_big-data.pdf. Acesso em 12 mar. 2026.

⁴² Um dos principais fatores dessa

hipercomplexidade social são as tecnologias digitais, ora como causa de complexidade, ora como solução. Aliás, a tecnologia é apontada por Ulrich Beck como um dos elementos caracterizadores daquilo que ele denomina como sociedade de risco. BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade*. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5299999/mod_resource/content/1/Ulrich%20Beck%20-%20Sociedade%20de%20risco_%20Rumo%20a%20uma%20Outra%20Modernidade.pdf >. Acesso em: 20 abr. 2026.

Os exemplos analisados demonstram que o fenômeno não se restringe a uma construção puramente teórica, uma vez que a circulação internacional de dados aduaneiros pode produzir impactos concretos sobre as garantias processuais dos operadores econômicos. E nesses casos, o risco não decorre da cooperação internacional em si, mas da possibilidade de que o poder informacional das administrações aduaneiras seja convertido, de forma implícita ou automática, em potestade sancionadora.

A distinção entre controle administrativo e poder sancionador permanece, assim, elemento essencial para assegurar que a expansão das capacidades informacionais das administrações não comprometa a integridade das garantias que sustentam o Estado Democrático de Direito. A expansão informacional das administrações deve ser acompanhada do desenvolvimento de parâmetros capazes de disciplinar o uso sancionatório dos dados administrativos que circulam no sistema de cooperação aduaneira internacional.

Critérios como o ônus da prova, a busca da verdade material e a observância do devido processo legal não constituem formalidades, mas garantias processuais destinadas a impedir que meras inferências técnicas, classificações probabilísticas ou registros automatizados sejam convertidos em fundamento de penalidades sem adequada reconstrução jurídica dos fatos.

Em síntese, a mutação funcional do dado administrativo revela que o controle aduaneiro moderno já não se limita à verificação de mercadorias, mas se estrutura a partir da gestão e circulação de informações.

O desafio que se apresenta não consiste em restringir a cooperação internacional ou o uso de tecnologias avançadas de análise de dados, mas em assegurar que tais instrumentos sejam utilizados em

consonância com as garantias fundamentais que regem o exercício do poder sancionador.

EL MECANISMO PLURILATERAL PROVISIONAL DE APELACIÓN MEDIANTE ARBITRAJE (MPIA) Y LA DEFENSA DEL ORDEN MULTILATERAL BASADO EN REGLAS: LA CRISIS DEL ÓRGANO DE APELACIÓN Y EL FUTURO DEL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA OMC

Renata Sucupira Duarte

I. Introducción

La creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) representó un avance decisivo en la consolidación de un orden comercial internacional basado en reglas (*rules-based system*)¹. A diferencia del modelo vigente bajo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el sistema instituido por el Acuerdo de Marrakech dotó al mecanismo de solución de diferencias de una mayor autonomía institucional y de procedimientos orientados a asegurar una aplicación más uniforme y previsible de los acuerdos multilaterales. Durante más de dos décadas, el funcionamiento del Órgano de Apelación desempeñó un papel central en ese proceso, contribuyendo a fortalecer la confianza de los Miembros en el sistema multilateral de comercio.

La paralización del Órgano de Apelación, a partir de diciembre de 2019, alteró profundamente ese escenario. La imposibilidad de revisar jurídicamente los informes de los grupos especiales no solo afectó el funcionamiento del mecanismo de solución de diferencias, sino que también puso de manifiesto una crisis institucional de mayor alcance, al suscitar dudas acerca de la capacidad de la OMC para preservar un sistema de solución de controversias

fundado en la aplicación uniforme del derecho frente a un contexto internacional marcado por crecientes tensiones geopolíticas y comerciales.

Fue precisamente en este contexto cuando, el 30 de abril de 2020, un grupo de Miembros de la OMC estableció el Mecanismo Plurilateral Provisional de Apelación Mediante Arbitraje (MPIA)², con fundamento en el artículo 25 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias³. Concebido formalmente como un mecanismo provisional de apelación entre sus participantes, el MPIA constituye una de las respuestas institucionales más relevantes a la crisis del Órgano de Apelación y plantea interrogantes que

² *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)*

³ Artículo 25. Arbitraje 1. Un procedimiento rápido de arbitraje en la OMC como medio alternativo de solución de diferencias puede facilitar la resolución de algunos litigios que tengan por objeto cuestiones claramente definidas por ambas partes. 2. Salvo disposición en contrario del presente Entendimiento, el recurso al arbitraje estará sujeto al acuerdo mutuo de las partes, que convendrán en el procedimiento a seguir. El acuerdo de recurrir al arbitraje se notificará a todos los Miembros con suficiente antelación a la iniciación efectiva del proceso de arbitraje. 3. Sólo podrán constituirse en parte en el procedimiento de arbitraje otros Miembros si las partes que han convenido en recurrir al arbitraje están de acuerdo en ello. Las partes en el procedimiento convendrán en acatar el laudo arbitral. Los laudos arbitrales serán notificados al OSD y al Consejo o Comité de los acuerdos pertinentes, en los que cualquier Miembro podrá plantear cualquier cuestión con ellos relacionada.

¹ El artículo 3.2 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias establece que el sistema de solución de diferencias constituye "un elemento esencial para aportar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio" https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dsu_s.htm.

trascienden su dimensión estrictamente procedimental.

A partir de esta constatación, el presente trabajo busca responder a la siguiente cuestión: ¿cuál es el significado jurídico e institucional del MPIA en el contexto de la crisis del Órgano de Apelación y en qué medida este mecanismo contribuye a la preservación del orden multilateral basado en reglas?

La hipótesis que orienta esta investigación sostiene que la principal relevancia del MPIA no reside en sustituir plenamente al mecanismo de apelación originalmente previsto por el Entendimiento sobre Solución de Diferencias, ni en restablecer el grado de seguridad jurídica y previsibilidad que caracterizó al sistema durante el funcionamiento regular del Órgano de Apelación. Su aporte fundamental consiste en garantizar, aún de forma parcial y provisional, las funciones institucionales que permitían asegurar una interpretación jurídica independiente y relativamente coherente de los acuerdos de la OMC. Desde esta perspectiva, el MPIA representa más que un mecanismo alternativo de apelación: constituye una respuesta institucional destinada a mantener la continuidad funcional de uno de los elementos estructurales del orden multilateral basado en reglas.

En el presente trabajo, la expresión «continuidad funcional» designa la capacidad de una institución para mantener el ejercicio de las funciones que le son propias aun cuando su configuración orgánica se vea total o parcialmente comprometida. Desde esta perspectiva, el MPIA no preserva el Órgano de Apelación como institución permanente, sino la continuidad de la función institucional de revisión jurídica que dicho órgano estaba llamado a desempeñar dentro del sistema

de solución de diferencias de la OMC.

Para desarrollar esta hipótesis, el trabajo adopta una metodología jurídico-dogmática, basada en el análisis del Acuerdo de Marrakech, del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, del texto constitutivo del MPIA y de los principales documentos institucionales de la Organización Mundial del Comercio. Sobre esa base normativa e institucional, se examina el significado jurídico e institucional del MPIA en el contexto de la crisis del Órgano de Apelación y su contribución a la preservación del orden multilateral basado en reglas.

II. El Sistema de Solución de Diferencias como garantía del orden multilateral basado en reglas

II.A. El comercio internacional entre el poder y el derecho

La evolución del comercio internacional puede comprenderse, en buena medida, como el progresivo desplazamiento de un modelo basado predominantemente en relaciones de poder hacia otro sustentado en normas jurídicas comunes e instituciones capaces de garantizar su aplicación. Aunque los intereses económicos y geopolíticos continúan desempeñando un papel determinante en las relaciones internacionales, la consolidación del sistema multilateral respondió al reconocimiento de que la estabilidad del comercio no podría depender exclusivamente de la capacidad de negociación o del poder económico de los Estados.

Durante gran parte del siglo XX, las controversias comerciales fueron resueltas principalmente mediante negociaciones diplomáticas, represalias unilaterales o acuerdos alcanzados entre las partes involucradas. La eficacia de las normas internacionales permanecía, así,

estrechamente condicionada por la voluntad política de los Estados y por las asimetrías inherentes a sus relaciones económicas. En ausencia de instituciones dotadas de suficiente autonomía, la aplicación uniforme del derecho internacional económico resultaba necesariamente limitada.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) representó un avance importante al establecer principios comunes para disciplinar las relaciones comerciales multilaterales y prever un procedimiento para la solución de controversias. Sin embargo, dicho mecanismo conservaba una naturaleza predominantemente diplomática. La adopción de los informes de los grupos especiales dependía del consenso de las partes contratantes, lo que permitía, en la práctica, que el Estado vencido impidiera su adopción y reducía significativamente la eficacia del sistema.

La creación de la Organización Mundial del Comercio modificó sustancialmente ese escenario. La principal innovación introducida por el Entendimiento sobre Solución de Diferencias no consistió únicamente en perfeccionar los procedimientos para resolver litigios comerciales, sino en fortalecer la juridicidad del sistema mediante la creación de instituciones capaces de conferir mayor objetividad e independencia a la solución de controversias. La regla del consenso negativo para la adopción de los informes, la previsión de plazos definidos para el desarrollo del procedimiento y la creación de un mecanismo permanente de apelación respondían precisamente al propósito de reducir la influencia de factores estrictamente políticos en la aplicación de los acuerdos multilaterales.

Es precisamente a partir de esta evolución institucional que la noción de *rules-based system* adquiere toda su relevancia jurídica. Más que una expresión recurrente en el

discurso de la OMC, este concepto designa un modelo de gobernanza en el que los derechos y obligaciones de los Miembros dejan de depender predominantemente de su capacidad de negociación para fundamentarse en reglas comunes cuya interpretación y aplicación se realizan mediante procedimientos institucionalizados e imparciales. La fortaleza del sistema no reside únicamente en la existencia de normas materiales, sino también en la capacidad de las instituciones para asegurar su aplicación coherente y limitar el ejercicio unilateral del poder.

Ello no significa desconocer que las relaciones comerciales internacionales continúan siendo influenciadas por intereses estratégicos, disputas geopolíticas y desequilibrios económicos. Antes bien, la relevancia del sistema multilateral reside precisamente en haber creado un marco institucional destinado a someter esas tensiones a reglas jurídicas comunes y a mecanismos orientados a garantizar su observancia.

Desde esta perspectiva, el sistema de solución de diferencias ocupa una posición central dentro de la arquitectura institucional de la OMC. La existencia de obligaciones convencionales resulta insuficiente si no va acompañada de procedimientos capaces de resolver de manera imparcial las divergencias interpretativas que inevitablemente surgen en un ordenamiento jurídico internacional. La estabilidad del orden multilateral depende, por ello, no solo del contenido de las reglas, sino también de la existencia de instituciones capaces de asegurar su aplicación conforme al derecho.

Esta premisa constituye el punto de partida para comprender la función que el sistema de solución de diferencias desempeña dentro del orden multilateral basado en reglas. Antes de examinar la crisis provocada por la paralización del

Órgano de Apelación, resulta necesario analizar de qué manera dicho mecanismo contribuyó a la construcción de la confianza institucional y de la previsibilidad que caracterizaron el funcionamiento de la OMC durante sus primeras décadas de existencia.

II.B. El sistema de solución de diferencias y la construcción de la previsibilidad

La existencia de un orden multilateral basado en reglas presupone que los compromisos jurídicos asumidos por los Miembros puedan ser efectivamente observados y exigidos. Sin embargo, la sola adopción de normas comunes no resulta suficiente para alcanzar ese objetivo. La estabilidad del sistema depende, igualmente, de la existencia de instituciones capaces de garantizar que las controversias derivadas de la interpretación o aplicación de esas normas sean resueltas conforme al derecho. Desde esta perspectiva, el sistema de solución de diferencias constituye uno de los principales instrumentos mediante los cuales la OMC procura conferir efectividad al orden jurídico multilateral.

La relevancia de este mecanismo no radica únicamente en ofrecer una vía institucional para resolver litigios comerciales. Su mayor contribución consiste en fortalecer la confianza de los Miembros en el propio funcionamiento del sistema. En efecto, la decisión de someter una controversia a un órgano independiente supone la expectativa de que la solución será construida a partir de criterios jurídicos objetivos y no determinada por la capacidad económica o la influencia política de las partes involucradas. Es precisamente esa confianza institucional la que distingue un sistema basado en reglas de otro en el que las relaciones internacionales permanecen condicionadas, fundamentalmente, por la lógica del poder.

La confianza institucional tampoco implica

la eliminación de toda incertidumbre. Como ocurre en cualquier ordenamiento jurídico, las divergencias interpretativas forman parte de la evolución natural del derecho y resultan particularmente frecuentes en un sistema internacional caracterizado por la ausencia de un legislador central y por la coexistencia de intereses estatales diversos. La función del mecanismo de solución de diferencias consiste, precisamente, en administrar esa incertidumbre mediante procedimientos previamente establecidos, transparentes e imparciales, preservando la legitimidad del sistema aun cuando subsistan desacuerdos respecto de la interpretación de las normas multilaterales.

Es en este contexto donde la previsibilidad adquiere especial relevancia. La posibilidad de que los Miembros desarrollen sus relaciones comerciales sobre la base de expectativas razonables respecto de la interpretación y aplicación de los acuerdos de la OMC constituye un elemento esencial para la estabilidad del comercio internacional. La previsibilidad no significa certeza absoluta acerca del resultado de cada controversia, sino la existencia de parámetros institucionales suficientemente consistentes para orientar la conducta de los Estados y de los operadores económicos.

No resulta casual, por ello, que el artículo 3.2 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias⁴ establezca que el mecanismo tiene por finalidad preservar los derechos y obligaciones de los Miembros y proporcionar seguridad y previsibilidad al

⁴ El artículo 3.2 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias dispone que los Miembros reconocen que el sistema de solución de diferencias "sirve para preservar los derechos y las obligaciones de los Miembros en el marco de los acuerdos abarcados y para aclarar las disposiciones vigentes de dichos acuerdos de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público".

sistema multilateral de comercio. En rigor, la seguridad jurídica no aparece como un atributo autónomo del sistema, sino como la expresión normativa de un ambiente institucional caracterizado por la confianza en sus procedimientos y por la razonable previsibilidad de sus decisiones. Dicho de otro modo, la seguridad jurídica constituye menos un punto de partida que el resultado de un sistema capaz de aplicar las reglas multilaterales de manera consistente y conforme al derecho.

Bajo esta lógica, la importancia del sistema de solución de diferencias no puede medirse exclusivamente por el número de controversias resueltas ni por el grado de cumplimiento de sus decisiones. Su principal aporte reside en consolidar un marco institucional dentro del cual los Miembros aceptan resolver sus diferencias mediante procedimientos jurídicos previamente acordados, reforzando la legitimidad del orden multilateral y reduciendo el recurso a respuestas unilaterales como mecanismo ordinario de gestión de los conflictos comerciales.

La construcción de esa confianza institucional estuvo estrechamente vinculada al funcionamiento del Órgano de Apelación. Aunque el Entendimiento sobre Solución de Diferencias no estableció un sistema de precedentes obligatorios, la continuidad de su labor interpretativa contribuyó a conferir mayor coherencia a la aplicación de los acuerdos de la OMC y a consolidar expectativas relativamente estables entre los Miembros. Comprender el alcance de esa contribución resulta indispensable para analizar, posteriormente, las consecuencias derivadas de su paralización y el significado institucional del MPIA.

II.C. El papel del Órgano de Apelación en la consolidación de la confianza institucional

Si el sistema de solución de diferencias constituye el principal instrumento para asegurar la efectividad del orden multilateral basado en reglas, el Órgano de Apelación desempeñó un papel decisivo en la consolidación de la confianza institucional que permitió el funcionamiento de ese modelo durante más de dos décadas. Su importancia no radicó únicamente en la revisión de las cuestiones de derecho decididas por los grupos especiales, sino, sobre todo, en la construcción progresiva de una práctica interpretativa capaz de conferir mayor coherencia y estabilidad a la aplicación de los acuerdos de la OMC.

El Entendimiento sobre Solución de Diferencias atribuyó al Órgano de Apelación la competencia para examinar exclusivamente las cuestiones de derecho contenidas en los informes de los grupos especiales y las interpretaciones jurídicas desarrolladas en ellos. Esta delimitación funcional respondía a un objetivo preciso: favorecer una interpretación consistente de las normas multilaterales, reduciendo el riesgo de soluciones divergentes para controversias jurídicamente similares. La existencia de una instancia permanente de revisión⁵ diferenciaba el sistema de la OMC de los mecanismos predominantemente diplomáticos que lo precedieron y reforzaba su carácter eminentemente jurídico.

Ello no significa, sin embargo, que el sistema hubiera adoptado un régimen de precedentes obligatorios. El Entendimiento sobre Solución de Diferencias no confiere efecto vinculante general a los informes del

⁵ Organización Mundial del Comercio (OMC), *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias*, artículo 17.1, Anexo 2 del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, 15 de abril de 1994.

Órgano de Apelación, ni impone a los grupos especiales el deber de reproducir automáticamente interpretaciones anteriores. Cada controversia continúa siendo formalmente resuelta a la luz de sus circunstancias particulares y de las disposiciones aplicables de los acuerdos de la OMC.

No obstante, la práctica desarrollada desde 1995 muestra que los informes del Órgano de Apelación adquirieron una importante autoridad interpretativa. La reiteración de criterios jurídicos, la solidez de la fundamentación y la expectativa de que casos similares fueran resueltos de manera semejante contribuyeron a formar una práctica jurisprudencial relativamente estable. Más que establecer un sistema de precedentes, se consolidó una cultura de deferencia interpretativa⁶ que redujo la incertidumbre y fortaleció la confianza de los Miembros en el funcionamiento del mecanismo de solución de diferencias.

Esa autoridad no estuvo exenta de cuestionamientos. Diversos Miembros manifestaron reservas respecto del alcance de algunas interpretaciones desarrolladas por el Órgano de Apelación y de lo que consideraban una expansión de sus funciones más allá del mandato conferido por el Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Las críticas vinculadas al

denominado *judicial overreach* evidenciaron que la legitimidad del sistema no dependía exclusivamente de la calidad técnica de sus decisiones, sino también de la percepción de los Miembros acerca de los límites institucionales de la función jurisdiccional.

Sin perjuicio de esas divergencias, resulta difícil desconocer que el funcionamiento continuado del Órgano de Apelación contribuyó decisivamente a consolidar la confianza institucional sobre la cual se apoyó el sistema multilateral de solución de diferencias. La posibilidad de contar con una instancia permanente de revisión jurídica reforzó la percepción de que las controversias serían resueltas conforme a criterios relativamente consistentes, limitando la influencia de factores políticos y favoreciendo la estabilidad del orden multilateral basado en reglas.

La continuidad de la actuación del Órgano de Apelación permitió que este dejara de ser únicamente un órgano de revisión jurídica para convertirse en la principal fuente de autoridad interpretativa institucional del sistema multilateral de comercio. Esa autoridad no derivaba de la existencia de precedentes formalmente vinculantes, sino de la legitimidad institucional de sus decisiones, de la estabilidad de su integración y de la confianza progresivamente construida entre los Miembros respecto de la coherencia de su jurisprudencia.

III. La crisis del Órgano de Apelación: una crisis institucional del sistema multilateral

III.A. La paralización del Órgano de Apelación

Durante más de dos décadas, el Órgano de Apelación constituyó uno de los elementos centrales del sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio. Su funcionamiento continuo

⁶ El Órgano de Apelación sostuvo, en *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages II*, que los informes adoptados de los grupos especiales constituyen una parte importante del acervo del GATT, crean expectativas legítimas entre los Miembros de la OMC y, por ello, deben ser tomados en cuenta cuando resulten pertinentes para una controversia. Sin embargo, aclaró que dichos informes no son vinculantes, salvo respecto de la solución de la controversia concreta entre las partes. Véase: OMC, *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, Informe del Órgano de Apelación, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, adoptado el 1 de noviembre de 1996, p. 14.

permitió consolidar un mecanismo de revisión jurídica que reforzó la coherencia interpretativa de los acuerdos multilaterales y contribuyó a la legitimidad institucional del sistema. Esa dinámica, sin embargo, se vio abruptamente interrumpida a finales de 2019.

El Entendimiento sobre Solución de Diferencias prevé que el Órgano de Apelación esté integrado por siete miembros, designados por el Órgano de Solución de Diferencias por consenso y con mandatos de cuatro años, renovables por una única vez. Asimismo, establece que cada apelación debe ser conocida por una sección integrada por tres de sus miembros. Este diseño institucional buscaba asegurar la continuidad del mecanismo de revisión y preservar la independencia de sus decisiones.

A partir de 2017, el proceso de renovación de los miembros del Órgano de Apelación comenzó a enfrentar crecientes dificultades. Los Estados Unidos bloquearon reiteradamente el inicio de los procedimientos destinados a cubrir las vacantes que se producían por la expiración de los mandatos, alegando preocupaciones relativas al funcionamiento del órgano y al alcance de algunas de sus interpretaciones jurídicas. Como consecuencia, el número de integrantes fue disminuyendo progresivamente, comprometiendo el funcionamiento regular del mecanismo de apelación.

La situación alcanzó un punto crítico el 10 de diciembre de 2019, cuando expiraron los mandatos de dos de los tres miembros restantes del Órgano de Apelación. Al quedar integrado por un solo miembro, el órgano perdió el quórum necesario para constituir las secciones de tres integrantes exigidas por el artículo 17 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, tornándose, en la práctica, incapaz de ejercer las funciones que le

habían sido atribuidas por los Acuerdos de la OMC.

La paralización del mecanismo de apelación produjo efectos inmediatos sobre el funcionamiento del sistema de solución de diferencias. Si bien los grupos especiales continuaron emitiendo sus informes, las partes conservaron el derecho de interponer recurso. En ausencia de un Órgano de Apelación operativo, esas apelaciones no podían ser examinadas ni resueltas, impidiendo la adopción definitiva de los informes por el Órgano de Solución de Diferencias.

Este fenómeno dio origen a la práctica conocida como *appeal into the void*. Mediante la interposición de un recurso frente a un órgano que ya no se encontraba en condiciones de conocer de la apelación, la parte vencida impedía que el informe del grupo especial adquiriera firmeza y produjera los efectos jurídicos previstos en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Aunque formalmente el derecho de apelación permanecía intacto, la inexistencia de un órgano capaz de ejercer esa función comprometía la eficacia práctica del sistema.

La crisis del Órgano de Apelación no supuso, por tanto, la desaparición del sistema de solución de diferencias, pero sí alteró profundamente su funcionamiento. La subsistencia de una instancia recursiva jurídicamente prevista, aunque materialmente inoperante, generó un escenario de incertidumbre institucional sin precedentes desde la creación de la OMC. Más que la interrupción de un procedimiento específico, la paralización del órgano evidenció las limitaciones del diseño institucional del sistema cuando el consenso necesario para el nombramiento de sus miembros deja de existir.

Sin embargo, reducir esta crisis a la inoperancia de un mecanismo recursivo

resultaría insuficiente. La paralización del Órgano de Apelación afectó uno de los principales elementos sobre los cuales se había construido la confianza de los Miembros en el sistema de solución de diferencias y reabrió el debate sobre la capacidad del orden multilateral para garantizar un modelo de gobernanza comercial basado en reglas. Es precisamente esta dimensión institucional la que será analizada en el apartado siguiente.

III.B. Más allá de la crisis procesal: el impacto sobre el orden multilateral basado en reglas

La paralización del Órgano de Apelación no puede ser comprendida únicamente como una disfunción de carácter procedimental dentro del sistema de solución de diferencias. Si bien sus efectos inmediatos se manifestaron en el plano procesal —en particular, mediante la imposibilidad de completar el ciclo de revisión jurídica de los informes de los grupos especiales—, su alcance institucional excede ampliamente esa dimensión.

En efecto, la existencia de una instancia de apelación había desempeñado, durante más de dos décadas, una función estructural en la consolidación del orden multilateral basado en reglas. No se trataba únicamente de un mecanismo de control jurídico de las decisiones adoptadas en primera instancia, sino de un elemento que contribuía a la coherencia interpretativa del sistema y, con ello, a la formación de expectativas relativamente estables respecto de la aplicación de los acuerdos de la OMC. La interrupción de su funcionamiento afectó, por tanto, a uno de los pilares sobre los cuales se había construido la confianza institucional de los Miembros.

Desde esta perspectiva, la crisis no se limita a la ausencia de un órgano operativo capaz de conocer de las apelaciones

interpuestas. Lo que se ve comprometido es la estructura misma que permitía canalizar las controversias dentro de un marco jurídico previsible, reduciendo la posibilidad de soluciones divergentes para situaciones sustancialmente similares. La desaparición de esa función unificadora introduce un grado de fragmentación interpretativa que impacta directamente en la estabilidad del sistema multilateral.

No obstante, la propia existencia del MPIA plantea una tensión institucional que no debe ser ignorada. Aunque el mecanismo preserva importantes funciones del sistema de solución de diferencias, también contribuye a la coexistencia de distintos regímenes de revisión jurídica dentro de la OMC. Esta diferenciación puede producir, a largo plazo, incentivos para una evolución asimétrica de la práctica interpretativa entre los Miembros participantes y aquellos que permanecen fuera del Acuerdo, incrementando el riesgo de una fragmentación institucional incompatible con la vocación universal del sistema multilateral. Precisamente por ello, el MPIA debe ser comprendido como un instrumento de preservación institucional y no como una alternativa permanente al restablecimiento del Órgano de Apelación.

Esta dimensión resulta particularmente relevante si se considera que el sistema de solución de diferencias de la OMC nunca se apoyó formalmente en un régimen de precedentes obligatorios. Sin embargo, en la práctica, la existencia de una instancia permanente de revisión contribuyó a la formación de una cierta continuidad interpretativa, que operaba como un factor de coordinación entre los distintos órganos encargados de aplicar los acuerdos multilaterales. La interrupción de ese proceso no elimina la obligación de resolver las controversias conforme al derecho, pero sí debilita los mecanismos institucionales

que permitían dotar de coherencia a esa tarea.

En este sentido, la crisis del Órgano de Apelación puede ser comprendida como una crisis de la función de autoridad interpretativa dentro del sistema multilateral de comercio. La pérdida de dicha función no implica la desaparición de las normas ni la suspensión formal de las obligaciones asumidas por los Miembros, pero sí altera las condiciones bajo las cuales esas normas son interpretadas y aplicadas, afectando la previsibilidad del sistema y la confianza depositada en sus instituciones.

La relevancia de esta transformación se aprecia con mayor claridad si se observa que la eficacia del sistema de solución de diferencias no depende exclusivamente de la existencia de normas sustantivas ni de la posibilidad de iniciar procedimientos contenciosos, sino de la capacidad institucional para asegurar que la interpretación de esas normas no se fragmente de manera incompatible con el objetivo de coherencia del orden multilateral. En ausencia del Órgano de Apelación, ese elemento de cohesión deja de operar en los términos en los que había funcionado desde la creación de la OMC.

De este modo, la crisis del Órgano de Apelación revela una tensión más profunda entre la estructura normativa del sistema multilateral y los mecanismos institucionales destinados a garantizar su aplicación uniforme. No se trata únicamente de una dificultad operativa ni de la interrupción de una etapa del procedimiento de solución de diferencias. La crisis comprometió el principal centro institucional encargado de producir autoridad interpretativa institucional dentro del sistema multilateral de comercio.

Durante más de dos décadas, esa autoridad permitió conferir continuidad y coherencia a la interpretación de los

acuerdos de la OMC, reduciendo la incertidumbre inherente a un orden jurídico internacional descentralizado y fortaleciendo la confianza de los Miembros en la aplicación uniforme del derecho. Su paralización no implicó la desaparición de las normas multilaterales, pero sí debilitó el principal mecanismo institucional responsable de asegurar que dichas normas continuaran siendo interpretadas conforme a criterios relativamente estables y jurídicamente consistentes.

Comprender esta dimensión institucional resulta indispensable para evaluar adecuadamente el significado del Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement. La cuestión central ya no consiste únicamente en determinar si el MPIA ofrece una vía alternativa de apelación, sino en analizar en qué medida ese mecanismo procura sostener la autoridad interpretativa institucional cuya interrupción constituye el aspecto más profundo de la crisis del sistema de solución de diferencias. Es precisamente esta cuestión la que será examinada en el capítulo siguiente.

III.C. Las respuestas institucionales a la crisis: del impasse a la construcción del MPIA

La paralización del Órgano de Apelación no produjo una reacción uniforme entre los Miembros de la Organización Mundial del Comercio. Mientras algunos consideraron que la ausencia de una instancia de apelación debía ser asumida como una consecuencia transitoria de la crisis institucional, otros entendieron que la preservación del sistema de solución de diferencias exigía la adopción de mecanismos alternativos capaces de evitar el vaciamiento práctico del derecho de apelación previsto en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias.

Diversas iniciativas fueron discutidas en el

seno de la OMC con el propósito de mitigar los efectos inmediatos de la inoperancia del Órgano de Apelación. Algunos Miembros celebraron acuerdos bilaterales para no interponer apelaciones respecto de determinadas controversias; otros optaron por aceptar directamente los informes de los grupos especiales. Ninguna de esas soluciones, sin embargo, ofrecía una respuesta institucional capaz de reproducir, siquiera parcialmente, la función de revisión jurídica que había caracterizado al sistema desde la creación de la Organización.

Fue en este contexto que un grupo inicialmente integrado por diecinueve Miembros y la Unión Europea notificó, el 30 de abril de 2020, el Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA), con fundamento en el artículo 25 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias. A diferencia de las soluciones estrictamente bilaterales, el Acuerdo fue concebido como un mecanismo plurilateral abierto a la adhesión de otros Miembros y destinado a ofrecer una alternativa institucionalizada para la revisión jurídica de las decisiones de los grupos especiales mientras subsistiera la imposibilidad de funcionamiento del Órgano de Apelación.

La iniciativa fue impulsada inicialmente por diecinueve Miembros de la OMC y la Unión Europea, entre ellos Brasil, Canadá, China, México, Noruega, Suiza y Australia, permaneciendo abierta a la adhesión de otros Miembros.

La elección del artículo 25 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias reviste especial significado. Dicho dispositivo ya preveía la posibilidad de recurrir al arbitraje como medio alternativo de solución de controversias, siempre que existiera acuerdo entre las partes y que el procedimiento respetara determinados requisitos de transparencia e

integración con el sistema institucional de la OMC. El MPIA no creó, por tanto, un mecanismo completamente nuevo, sino que reinterpretó una herramienta ya existente para atribuirle una función que originalmente no había sido concebida con esa amplitud: servir, de manera provisional, como sustituto de la instancia de apelación.

Desde el punto de vista procedimental, el Acuerdo procuró aproximarse, en la mayor medida posible, a la dinámica que caracterizaba el funcionamiento del Órgano de Apelación. El mecanismo prevé la revisión exclusivamente de cuestiones de derecho⁷, la integración de una lista permanente de árbitros con reconocida experiencia en derecho comercial internacional, reglas destinadas a mantener la independencia e imparcialidad de los árbitros y procedimientos inspirados en las prácticas anteriormente desarrolladas por el propio Órgano de Apelación.

No obstante, el MPIA no pretende reproducir íntegramente el modelo institucional anterior. Su fundamento continúa siendo convencional, dependiendo del consentimiento de los Miembros participantes para su aplicación, y sus decisiones producen efectos únicamente entre las partes involucradas en cada controversia. Tampoco sustituye formalmente al Órgano de Apelación ni modifica el Entendimiento sobre Solución de Diferencias, razón por la cual su propia existencia ha sido presentada por sus participantes como una solución

⁷ Organización Mundial del Comercio (OMC), *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias*, artículo 17.6, Anexo 2 del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, 15 de abril de 1994: "La apelación tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del grupo especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste"

estrictamente provisional.

Precisamente por ello, la importancia del MPIA no puede medirse exclusivamente por la cantidad de controversias sometidas al mecanismo ni por el grado de similitud existente entre sus procedimientos y los del antiguo Órgano de Apelación. Su mayor relevancia reside en haber demostrado que un número significativo de Miembros optó por preservar voluntariamente una instancia independiente de revisión jurídica, reafirmando la convicción de que la estabilidad del comercio internacional continúa dependiendo de mecanismos institucionales fundados en la aplicación del derecho y no exclusivamente en la negociación política entre los Estados.

IV. El MPIA como respuesta a la crisis de la autoridad interpretativa institucional

IV.A. Fundamento jurídico del MPIA

La respuesta institucional más significativa a la paralización del Órgano de Apelación surgió dentro del propio marco normativo de la Organización Mundial del Comercio. En lugar de promover una modificación inmediata del Entendimiento sobre Solución de Diferencias o de crear un mecanismo completamente ajeno a la arquitectura institucional de la OMC, un grupo de Miembros optó por recurrir a una herramienta ya prevista en el sistema: el arbitraje regulado por el artículo 25 del Entendimiento.

Dicha disposición establece que el arbitraje puede constituir un medio alternativo de solución de diferencias respecto de cuestiones claramente definidas por las partes, siempre que exista acuerdo mutuo sobre su utilización y que el procedimiento preserve la transparencia e informe oportunamente al Órgano de Solución de Diferencias. Aunque el artículo 25 fue concebido originalmente como un mecanismo excepcional y de utilización limitada, su redacción ofrecía suficiente

flexibilidad para permitir el desarrollo de procedimientos adaptados a circunstancias específicas, siempre dentro del marco jurídico de la Organización.

Fue precisamente sobre este fundamento que, el 30 de abril de 2020, un grupo inicialmente integrado por diecinueve Miembros y la Unión Europea notificó el Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA). El objetivo declarado del mecanismo consistió en preservar, de manera provisional, la posibilidad de revisión jurídica de los informes de los grupos especiales entre sus participantes mientras persistiera la imposibilidad de funcionamiento del Órgano de Apelación.

Desde el punto de vista formal, el MPIA posee naturaleza convencional. Su aplicación depende de la adhesión voluntaria de los Miembros y únicamente vincula a quienes deciden participar en el mecanismo. No constituye una reforma del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, no modifica las competencias del Órgano de Apelación ni pretende sustituir institucionalmente a este último. Su fundamento jurídico continúa siendo el consentimiento de los Estados participantes, expresado mediante la utilización coordinada del arbitraje previsto en el artículo 25.

No obstante, limitar el análisis del MPIA a su naturaleza arbitral conduciría a una comprensión incompleta del fenómeno. Aunque jurídicamente se apoya en un mecanismo alternativo de solución de controversias, el Acuerdo fue diseñado con el propósito de reproducir, en la mayor medida posible, las principales características funcionales del procedimiento de apelación previsto en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Sus reglas restringen el examen a cuestiones de derecho, prevén una lista permanente de árbitros con reconocida experiencia en comercio internacional,

establecen exigencias de independencia e imparcialidad y procuran mantener estándares procedimentales compatibles con aquellos anteriormente desarrollados por el Órgano de Apelación.

Esta opción institucional revela un aspecto particularmente significativo. Los participantes del MPIA no recurrieron al arbitraje porque pretendieran sustituir el modelo jurisdiccional del sistema multilateral por un mecanismo más flexible o menos formal. Por el contrario, utilizaron la flexibilidad ofrecida por el artículo 25 precisamente para preservar, dentro de los límites jurídicos existentes, las características esenciales del mecanismo cuya paralización amenazaba comprometer el funcionamiento del sistema de solución de diferencias.

Esta preservación funcional, sin embargo, no significó una reproducción mecánica del antiguo modelo de apelación. Precisamente porque el MPIA fue construido sobre la base de la flexibilidad inherente al arbitraje previsto en el artículo 25 del ESD, sus participantes aprovecharon la oportunidad para introducir ajustes procedimentales orientados a incrementar la eficiencia y racionalidad del mecanismo. El MPIA incorpora técnicas de gestión procesal más activa por parte de los árbitros, incentiva una mayor coordinación previa con las partes respecto del desarrollo del procedimiento, establece límites al volumen de los escritos y confiere mayor control sobre el alcance de las cuestiones sometidas a revisión, evitando que la apelación se transforme en un nuevo examen integral del litigio⁸. Estas

innovaciones no alteran la naturaleza jurídica de la función revisora ni comprometen las garantías fundamentales del sistema. Por el contrario, revelan que el objetivo de los Miembros no fue simplemente reproducir el funcionamiento del antiguo Órgano de Apelación, sino garantizar sus funciones esenciales mediante procedimientos potencialmente más ágiles, eficientes y compatibles con las necesidades actuales del sistema multilateral de comercio. En este sentido, el MPIA demuestra que la continuidad institucional puede coexistir con la innovación procesal, ofreciendo un ejemplo de adaptación evolutiva del derecho de la OMC sin ruptura con su arquitectura normativa fundamental.

En consecuencia, el verdadero significado jurídico del MPIA no reside únicamente en demostrar la versatilidad del artículo 25 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Su mayor relevancia consiste en evidenciar que el propio ordenamiento jurídico de la OMC contenía instrumentos capaces de ser reinterpretados para responder a una crisis institucional no prevista por sus redactores. La utilización de ese fundamento normativo permitió construir una solución compatible con la estructura jurídica vigente, preservando la continuidad del sistema sin exigir una reforma inmediata de los acuerdos multilaterales.

Sin embargo, el fundamento jurídico del MPIA explica apenas la posibilidad de su creación. No explica, por sí solo, la importancia institucional que el mecanismo adquirió dentro del sistema multilateral. Para comprender esa dimensión resulta necesario examinar no solamente el instrumento jurídico utilizado, sino también las funciones que el Acuerdo procura asegurar en el contexto de la crisis del Órgano de Apelación.

⁸ Pauwelyn, Joost, *The WTO's Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA): What's New?*, World Trade Review, vol. 22, n.º 5, 2023, pp. 694-701, especialmente la sección dedicada a las innovaciones procedimentales del MPIA. Traducción propia.

IV.B. Continuidad institucional y preservación de la autoridad interpretativa

En el presente trabajo se entiende por autoridad interpretativa institucional la capacidad de un órgano permanente, independiente y jurídicamente legitimado para producir interpretaciones dotadas de suficiente autoridad como para orientar de manera consistente la aplicación futura del derecho internacional. Se trata de una categoría distinta tanto de la fuerza jurídicamente vinculante como de la noción clásica de precedente. Mientras estas últimas remiten a los efectos normativos de una decisión determinada, la autoridad interpretativa institucional constituye una cualidad del propio sistema, derivada de la confianza depositada en la institución encargada de interpretar el derecho.

Asimismo, la autoridad interpretativa institucional tampoco debe confundirse con la legitimidad institucional. Mientras esta última constituye el fundamento que justifica el ejercicio de determinadas competencias por un órgano internacional, la autoridad interpretativa representa un atributo que se construye progresivamente mediante el ejercicio consistente, independiente y técnicamente cualificado de esas competencias. Una institución puede ser plenamente legítima desde el punto de vista de su creación y de su base jurídica sin alcanzar necesariamente un grado suficiente de autoridad interpretativa para orientar, de manera estable, la aplicación futura del derecho.

La creación del MPIA no tuvo por finalidad reproducir íntegramente la estructura institucional del Órgano de Apelación ni sustituirlo de forma permanente. Su carácter convencional, limitado a los Miembros participantes y expresamente concebido como transitorio, impide equiparlo al mecanismo de apelación previsto originalmente por el Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Sin embargo,

centrar el análisis exclusivamente en esas diferencias conduciría a una comprensión incompleta de su verdadero significado institucional.

Más que mantener una determinada institución, el MPIA procura mantener las funciones que hicieron del Órgano de Apelación un elemento esencial del sistema multilateral de solución de diferencias. Esta distinción resulta particularmente relevante. Las instituciones jurídicas no se justifican únicamente por su configuración orgánica o por la fuente normativa de sus competencias, sino también por las funciones que desempeñan dentro del ordenamiento. Desde esta perspectiva, la importancia del MPIA debe evaluarse no por su identidad formal con el mecanismo de apelación originario, sino por su capacidad para asegurar la continuidad de aquellas funciones institucionales indispensables para la preservación de un sistema basado en reglas.

La primera de esas funciones consiste en garantizar la existencia de una revisión independiente de las cuestiones jurídicas decididas por los grupos especiales. El sistema de solución de diferencias fue concebido sobre la premisa de que las controversias comerciales no se agotan en la determinación de los hechos, sino que requieren una instancia capaz de uniformar la interpretación de las normas multilaterales. Al restringir expresamente el objeto del arbitraje a las cuestiones de derecho y a las interpretaciones jurídicas desarrolladas en los informes de los grupos especiales, el MPIA procura garantizar precisamente esa dimensión revisora que caracterizaba la actuación del Órgano de Apelación.

La segunda función institucional reside en la preservación de la independencia decisoria. La legitimidad de cualquier mecanismo de solución de controversias depende, en gran medida, de la confianza

de las partes en que las decisiones serán adoptadas por personas dotadas de competencia técnica, imparcialidad e independencia frente a los intereses estatales involucrados en cada litigio. Con este propósito, el MPIA estableció una lista permanente de árbitros seleccionados entre juristas de reconocida experiencia en derecho comercial internacional, sometidos a exigencias de independencia y de observancia de los mismos principios éticos que orientaban el funcionamiento del Órgano de Apelación. Aunque los árbitros actúan en el marco de un procedimiento arbitral, la configuración institucional del mecanismo revela la intención de garantizar una función jurisdiccional independiente y no simplemente de ofrecer una modalidad alternativa de resolución consensual de controversias.

Una tercera función, de especial relevancia para la estabilidad del sistema, consiste en la preservación de la coherencia interpretativa. Como se señaló anteriormente, el sistema de solución de diferencias de la OMC nunca estuvo estructurado sobre un régimen formal de precedentes obligatorios. No obstante, la continuidad de la actuación del Órgano de Apelación permitió la consolidación de una práctica interpretativa relativamente uniforme, que contribuyó a reducir la incertidumbre inherente a la aplicación de los acuerdos multilaterales. Consciente de la importancia de ese patrimonio jurisprudencial, el MPIA incorporó mecanismos destinados a favorecer la consistencia de sus decisiones, procurando que los árbitros tomaran en consideración la jurisprudencia existente y mantuvieran, siempre que fuera posible, la continuidad interpretativa desarrollada desde la creación de la Organización. No se trata de imponer una obligación de seguir precedentes, sino de mantener un ambiente institucional en el que la coherencia

interpretativa continúe siendo un valor jurídico relevante.

Esta preocupación se relaciona directamente con una cuarta función institucional: la preservación de la igualdad jurídica entre los Miembros. Uno de los principales objetivos del sistema multilateral consiste en asegurar que las obligaciones convencionales sean aplicadas con independencia del poder económico o político de los Estados involucrados. La existencia de un mecanismo de revisión jurídica reduce el riesgo de que controversias semejantes reciban soluciones divergentes determinadas por factores ajenos al derecho y fortalece la percepción de que todos los Miembros se encuentran sometidos a un mismo marco normativo. En este sentido, el MPIA representa también un esfuerzo por mantener la primacía del derecho sobre la lógica de la negociación bilateral o del poder relativo de las partes.

Todas estas funciones convergen en un elemento común: la preservación de la confianza institucional. Como se sostuvo en los capítulos anteriores, la seguridad jurídica y la previsibilidad del comercio internacional no derivan exclusivamente del contenido de las normas materiales, sino de la confianza de los Miembros en la capacidad de las instituciones para interpretarlas y aplicarlas de manera consistente e imparcial. La crisis del Órgano de Apelación comprometió precisamente ese presupuesto institucional. El MPIA no elimina las consecuencias de dicha crisis ni restablece plenamente el modelo concebido por el Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Sin embargo, procura evitar que la desaparición temporal de una institución conduzca también a la desaparición de las funciones que hacían posible la existencia de un verdadero orden multilateral basado en reglas.

Desde esta perspectiva, el significado

institucional del MPIA trasciende ampliamente la preservación del derecho de apelación entre un grupo de participantes. Su principal aporte consiste en mantener vivo un modelo de resolución de controversias fundado en la revisión jurídica independiente, la coherencia interpretativa y la confianza institucional. En otras palabras, el Acuerdo procura asegurar la continuidad funcional del sistema en un contexto en el que su continuidad orgánica se ha visto interrumpida. Es precisamente esta distinción entre continuidad institucional y continuidad funcional la que permite comprender por qué el MPIA constituye mucho más que una solución procesal provisional para la crisis del Órgano de Apelación.

IV.C. ¿Un mecanismo provisional o una nueva institucionalidad?

Desde su creación, el MPIA ha sido presentado por sus propios participantes como una solución estrictamente provisional. Tanto su denominación como los documentos que le dieron origen dejan claro que el mecanismo fue concebido para operar únicamente mientras persistiera la imposibilidad de funcionamiento del Órgano de Apelación. Desde esta perspectiva, no existen dudas acerca de su naturaleza jurídica transitoria: el MPIA no pretende sustituir permanentemente el sistema de apelación previsto en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias, ni constituye una reforma de la arquitectura institucional de la Organización Mundial del Comercio.

Sin embargo, la caracterización formal del mecanismo no agota el análisis de su significado institucional. En el ámbito del derecho internacional, la relevancia de una institución no depende exclusivamente de la intención manifestada por sus creadores, sino también de las funciones que efectivamente desempeña dentro del ordenamiento jurídico y de la confianza que logra generar entre sus destinatarios. No

son pocos los ejemplos de mecanismos concebidos inicialmente para atender necesidades coyunturales que, con el paso del tiempo, terminaron desempeñando funciones permanentes dentro de los procesos de cooperación internacional.

Desde esta perspectiva, el carácter provisional del MPIA no impide reconocer que el mecanismo ya produce efectos institucionales que trascienden la solución inmediata de la crisis del Órgano de Apelación. La utilización reiterada del procedimiento por sus participantes, la consolidación de una lista permanente de árbitros, la adopción de reglas procesales relativamente estables y la formación de una práctica decisoria propia revelan que el Acuerdo ha dejado de constituir una simple posibilidad normativa prevista en el artículo 25 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias para convertirse en una institución funcional dentro del sistema multilateral de comercio.

La evolución del mecanismo demuestra, además, que el MPIA ha dejado de ser una construcción meramente normativa para convertirse en un mecanismo efectivamente operativo dentro del sistema de solución de diferencias de la OMC. La tramitación de las primeras apelaciones mediante arbitraje confirmó que el mecanismo es capaz de preservar, entre los Miembros participantes, una instancia efectiva de revisión jurídica, evitando la paralización definitiva de los procedimientos de apelación y asegurando la continuidad funcional del sistema. La operatividad ya demostrada por el Acuerdo refuerza la idea de que su relevancia institucional no depende únicamente de su diseño normativo, sino también de la evidencia práctica de que puede desempeñar las funciones que motivaron su creación mientras permanezca inoperante el

Órgano de Apelación⁹.

Esta constatación resulta aún más significativa si se considera que el MPIA no procura únicamente resolver controversias concretas. Como se ha señalado, su principal función consiste en preservar funciones necesarias para que la aplicación del derecho comercial internacional continúe desarrollándose conforme a parámetros de independencia, coherencia y racionalidad jurídica. En este sentido, el mecanismo desempeña una función estabilizadora que excede la dimensión estrictamente procesal de las controversias sometidas a su conocimiento.

Ello no significa afirmar que el MPIA haya eliminado las consecuencias derivadas de la paralización del Órgano de Apelación. La coexistencia de dos regímenes distintos —uno aplicable entre los participantes del Acuerdo y otro para los Miembros que permanecen fuera de él— introduce un grado de fragmentación incompatible con la universalidad que caracteriza al sistema de solución de diferencias de la OMC. Asimismo, la naturaleza consensual del mecanismo limita necesariamente el alcance de sus decisiones y le impide ejercer la función unificadora que correspondía a un órgano permanente integrado en la estructura institucional de la Organización.

Estas limitaciones, sin embargo, no disminuyen la relevancia del MPIA como

respuesta institucional a la crisis. Por el contrario, ponen de manifiesto que los propios Miembros identificaron como indispensable la preservación de determinadas funciones estructurales del sistema, aun cuando no fuera posible restablecer inmediatamente la institución originalmente encargada de desempeñarlas. La decisión de recrear, mediante un mecanismo arbitral, una instancia de revisión jurídica independiente constituye una manifestación particularmente elocuente de que la autoridad interpretativa continúa siendo percibida como un elemento esencial para el funcionamiento del orden multilateral basado en reglas.

En consecuencia, la principal contribución del MPIA no reside en ofrecer una solución definitiva para la crisis del sistema de solución de diferencias. Su aporte consiste, más bien, en demostrar que la comunidad de Miembros comprometida con el multilateralismo continúa atribuyendo valor institucional a la revisión jurídica independiente y a la interpretación coherente de los acuerdos de la OMC. Bajo esta perspectiva, el Acuerdo no representa únicamente una respuesta provisional a una situación excepcional, sino también una expresión de la resiliencia del orden multilateral y un posible laboratorio institucional para las futuras reformas del sistema de solución de diferencias.

La experiencia acumulada demuestra que la flexibilidad del arbitraje previsto en el artículo 25 del ESD permite que el MPIA evolucione progresivamente a partir de la experiencia acumulada en cada procedimiento. Más que un mecanismo transitorio destinado únicamente a mantener el sistema de solución de diferencias, el MPIA puede convertirse en un verdadero «laboratorio institucional» para experimentar nuevas formas de hacer más eficiente la solución de diferencias de la

⁹ Sobre el primer procedimiento de apelación concluido en el marco del MPIA y la constatación de que el mecanismo ha demostrado ser plenamente operativo (*has proven to be operational*), véase PAUWELYN, Joost, *The WTO's Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA): What's New?*, World Trade Review, vol. 22, n.º 5, 2023, pp. 691-694 y 701. Véase también el Laudo Arbitral en Colombia – Anti-Dumping Duties on Frozen Fries from Belgium, Germany and the Netherlands (DS591), emitido con arreglo al artículo 25 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias.

OMC y adecuarla mejor a los objetivos e intereses de sus Miembros.¹⁰

Desde esta perspectiva, la relevancia del MPIA no reside únicamente en demostrar que el artículo 25 del ESD permite conservar, de manera provisional, una estructura de doble instancia. El mecanismo inaugura una forma distinta de evolución institucional, basada en la experimentación práctica (*experimental reform by doing*). En lugar de esperar una reforma integral del Entendimiento sobre Solución de Diferencias —cuya adopción depende del consenso de todos los Miembros—, el MPIA permite que determinadas innovaciones procesales sean desarrolladas, aplicadas y evaluadas en controversias reales. La experiencia acumulada podrá, en el futuro, servir de referencia para una eventual reconstrucción permanente del sistema de apelación de la OMC.

En última instancia, el MPIA pone de manifiesto que la fortaleza de un orden jurídico internacional no depende exclusivamente de la existencia de normas sustantivas ni de órganos formalmente establecidos, sino también de la capacidad de sus propios participantes para salvaguardar los valores fundamentales que garantizan la primacía del derecho frente a la lógica del poder. Precisamente por ello, aun cuando el restablecimiento del Órgano de Apelación continúe siendo la solución institucional más coherente con el diseño originario de la Organización Mundial del Comercio, la experiencia del MPIA demuestra que la defensa de un sistema multilateral basado en reglas puede encontrar, incluso en escenarios de crisis, mecanismos jurídicos capaces de asegurar

la continuidad de sus valores fundamentales.

IV.D. El MPIA frente a la transformación del comercio internacional

Las reflexiones desarrolladas hasta este punto adquieren una dimensión aún más significativa cuando se consideran las profundas transformaciones experimentadas por el comercio internacional en los últimos años. La crisis del Órgano de Apelación no se produjo en un contexto de estabilidad institucional, sino en un escenario caracterizado por la intensificación de las tensiones geopolíticas, la reconfiguración de las cadenas globales de valor y el creciente cuestionamiento del multilateralismo económico. Examinar el significado del MPIA a la luz de estas transformaciones permite comprender que su relevancia trasciende el ámbito del sistema de solución de diferencias y se proyecta sobre el futuro del propio orden comercial internacional.

Esta dimensión institucional se aprecia con mayor claridad cuando se observa la evolución del comercio internacional durante los años posteriores a la paralización del Órgano de Apelación. En rigor, la crisis del mecanismo de apelación antecedió al proceso de creciente fragmentación del comercio internacional que se intensificó a partir de 2020. Sin embargo, los acontecimientos que marcaron ese período terminaron por conferir una dimensión aún más significativa a las iniciativas dirigidas a preservar la juridicidad del sistema multilateral.

Este dato adquiere especial relevancia si se considera que, pese a la crisis institucional, la OMC continúa regulando aproximadamente el 72% del comercio mundial. La persistencia de este elevado grado de cobertura confirma que el sistema multilateral sigue constituyendo la principal estructura jurídica del comercio

¹⁰ Pauwelyn, Joost. *The WTO's Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA): What's New?* World Trade Review, vol. 22, n.º 5, 2023, p.700. Traducción propia. Pauwelyn fue uno de los tres árbitros que integraron el primer procedimiento de apelación en el marco del MPIA.

internacional. Precisamente por ello, la preservación de mecanismos capaces de asegurar una interpretación coherente de sus normas mantiene una importancia que trasciende el número de controversias efectivamente sometidas al sistema.

La pandemia de COVID-19 produjo profundas alteraciones en las cadenas globales de suministro y puso de manifiesto la vulnerabilidad de los mercados internacionales frente a restricciones comerciales adoptadas de manera unilateral. A ello se sumó la intensificación de las tensiones geopolíticas entre las principales potencias económicas, el fortalecimiento de políticas industriales orientadas por consideraciones estratégicas y de seguridad nacional, la creciente utilización de medidas comerciales con finalidades no estrictamente económicas y el resurgimiento de prácticas que privilegian soluciones unilaterales frente a los mecanismos multilaterales tradicionales.

Este nuevo escenario no elimina la importancia del sistema multilateral basado en reglas. Antes bien, evidencia con mayor intensidad la necesidad de contar con instituciones capaces de mantener un espacio común de juridicidad en un contexto internacional caracterizado por una mayor complejidad política y económica. Cuanto mayor es el riesgo de que las relaciones comerciales pasen a estar determinadas por consideraciones de poder, mayor resulta también la importancia de mecanismos que aseguren que las controversias continúen siendo resueltas conforme a reglas previamente acordadas y mediante procedimientos jurídicos dotados de independencia e imparcialidad.

Desde esta perspectiva, el significado del MPIA trasciende el contexto específico que motivó su creación. Aunque concebido como una respuesta a la inoperancia del Órgano

de Apelación, el mecanismo pasó a desempeñar una función particularmente relevante en un escenario en el que el propio sistema multilateral enfrenta desafíos derivados de la creciente fragmentación del comercio internacional. La preservación de una instancia de revisión jurídica independiente adquiere, así, un valor que excede la solución de controversias concretas y se proyecta sobre la propia credibilidad del orden comercial internacional.

No se trata de afirmar que el MPIA sea capaz de revertir, por sí solo, las transformaciones estructurales actualmente observadas en el comercio mundial. Fenómenos como la regionalización de las cadenas de valor, la proliferación de acuerdos preferenciales, las restricciones fundadas en razones de seguridad nacional y la intensificación de disputas geopolíticas responden a dinámicas que trascienden el ámbito del sistema de solución de diferencias de la OMC. Sin embargo, precisamente porque tales transformaciones incrementan el riesgo de fragmentación normativa e institucional, la existencia de mecanismos que preserven la aplicación uniforme del derecho internacional económico adquiere una importancia aún mayor.

En este contexto, el MPIA representa algo más que una solución procesal concebida para un momento excepcional. Constituye una manifestación concreta de que una parte significativa de los Miembros de la Organización Mundial del Comercio continúa apostando por la resolución jurídica de las controversias y por la preservación de un orden multilateral basado en reglas. La continuidad de ese compromiso institucional demuestra que, aun en un escenario internacional caracterizado por crecientes tensiones geopolíticas, subsiste la convicción de que

la estabilidad del comercio mundial depende, en última instancia, de la existencia de instituciones capaces de limitar el ejercicio unilateral del poder mediante la aplicación imparcial del derecho.

V. Consideraciones finales

El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo permite afirmar que la crisis del Órgano de Apelación no puede comprenderse únicamente como la paralización de una instancia recursiva prevista en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Aunque sus consecuencias inmediatas se manifestaron en el plano procesal, la verdadera dimensión del problema reside en la afectación de uno de los principales elementos que conferían estabilidad al sistema multilateral de comercio: la existencia de una autoridad interpretativa institucionalmente legitimada para asegurar la aplicación coherente de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio.

Esta constatación permite comprender por qué el significado jurídico del MPIA trasciende el ámbito estrictamente procedimental. Desde una perspectiva formal, el mecanismo constituye un arbitraje basado en el artículo 25 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, de adhesión voluntaria y alcance limitado a sus participantes. Sin embargo, el examen de su diseño institucional demuestra que su objetivo no consiste simplemente en ofrecer una vía alternativa para resolver controversias, sino en asegurar las funciones que hacían del Órgano de Apelación un componente esencial del sistema multilateral. La continuidad de la revisión jurídica, la independencia decisoria, la coherencia interpretativa y la confianza institucional aparecen, así, como elementos que el Acuerdo procura mantener aun cuando la institución originariamente encargada de desempeñarlos permanezca

inoperante.

Desde esta perspectiva, el MPIA representa una manifestación de continuidad funcional dentro del ordenamiento jurídico de la OMC. Aunque no sustituye formalmente al Órgano de Apelación ni elimina las limitaciones derivadas de la fragmentación del sistema de solución de diferencias, demuestra que los propios Miembros identifican la preservación de determinadas funciones institucionales como condición necesaria para la subsistencia de un orden multilateral basado en reglas. En este sentido, el mecanismo constituye menos una excepción al diseño institucional de la Organización que una respuesta desarrollada desde el propio derecho de la OMC para salvaguardar su capacidad de operar conforme a sus principios fundacionales.

La evolución reciente del comercio internacional refuerza aún más esta conclusión. La crisis del Órgano de Apelación precedió al proceso de creciente fragmentación del comercio internacional observado en los años posteriores. Sin embargo, ese nuevo contexto —marcado por la pandemia de COVID-19, por la intensificación de las tensiones geopolíticas, por la expansión de políticas industriales guiadas por consideraciones estratégicas, por la creciente utilización de medidas comerciales justificadas en razones de seguridad nacional y por la progresiva reconfiguración de las cadenas globales de valor— terminó por reforzar la importancia de mantener mecanismos institucionales capaces de garantizar que las controversias comerciales continuaran siendo resueltas conforme a reglas jurídicas comunes. Cuanto mayor es el riesgo de fragmentación del orden económico internacional y de retorno a una lógica predominantemente basada en el poder, mayor resulta también la necesidad de sostener una autoridad interpretativa institucional capaz de

asegurar la aplicación coherente del derecho comercial internacional.

Naturalmente, el MPIA no elimina las incertidumbres que todavía afectan al sistema multilateral de comercio ni constituye una solución definitiva para la crisis institucional iniciada en 2019. La coexistencia de distintos regímenes de solución de diferencias y la ausencia de participación universal limitan su capacidad para reproducir íntegramente la función desempeñada por el Órgano de Apelación. La restauración de un mecanismo permanente de revisión jurídica continúa siendo el escenario más compatible con la arquitectura originalmente concebida por el Acuerdo de Marrakech.

No obstante, precisamente porque fue concebido como un instrumento transitorio, el MPIA ofrece una enseñanza institucional de particular relevancia. La experiencia demuestra que la resiliencia de un orden jurídico internacional no depende exclusivamente de la permanencia de sus órganos, sino también de la capacidad de sus propios participantes para garantizar las funciones institucionales indispensables para su funcionamiento. La continuidad del *rule-based trading system* presupone normas materiales comunes, pero exige igualmente instituciones capaces de conferirles una interpretación coherente, independiente y jurídicamente legítima.

La experiencia reciente demuestra que la discusión sobre el futuro del sistema de solución de diferencias ya no puede separarse del debate más amplio sobre la gobernanza económica internacional. En un escenario marcado por la expansión del proteccionismo, la utilización estratégica de instrumentos comerciales y la creciente fragmentación del comercio mundial, la preservación de instituciones capaces de limitar el unilateralismo mediante la

aplicación del derecho adquiere una importancia que trasciende la propia OMC. En este contexto, el MPIA representa no solamente una respuesta procesal a una crisis específica, sino también una manifestación concreta del compromiso de un grupo significativo de Miembros con la continuidad del multilateralismo basado en reglas.

En definitiva, el principal legado del MPIA no reside en haber sustituido provisionalmente al Órgano de Apelación, sino en haber demostrado que la preservación de un orden multilateral basado en reglas depende, en última instancia, de la capacidad de sus instituciones para asegurar una interpretación coherente, independiente y jurídicamente legítima del derecho de la OMC. La crisis institucional iniciada en 2019 puso de manifiesto que la estabilidad del sistema no descansa únicamente en la existencia de normas materiales, sino también en la continuidad de las funciones que permiten conferirles unidad, previsibilidad y autoridad. En este sentido, el MPIA representa una solución necesariamente parcial e imperfecta, pero jurídicamente significativa: demuestra que el propio ordenamiento de la OMC dispone de mecanismos capaces de asegurar esas funciones esenciales mientras no sea posible restablecer plenamente el sistema de apelación previsto en el Acuerdo de Marrakech. Más aún, la experiencia acumulada desde su creación evidencia que la adaptación institucional puede desarrollarse sin ruptura con los fundamentos del sistema multilateral, demostrando que la estabilidad de un orden jurídico internacional depende tanto de la solidez de sus normas como de la capacidad de sus instituciones para garantizar el ejercicio continuo de las funciones que les permitan ejercer con legitimidad su autoridad interpretativa.

Si la crisis del Órgano de Apelación puso en evidencia la fragilidad institucional del sistema multilateral, la experiencia del MPIA demuestra que la capacidad de adaptación de sus instituciones sólo adquiere verdadero significado cuando permite mantener las funciones esenciales que garantizan una interpretación coherente, uniforme y legítima del derecho de la OMC. En ello reside, precisamente, una de las condiciones para la continuidad funcional de un sistema multilateral basado en reglas.

LA GOBERNANZA DE LAS REGLAS ADUANERAS DEL GATT/OMC EN LOS TRIBUNALES BRASILEÑOS

Thális Andrade

I. Introducción

El escenario contemporáneo del comercio internacional demanda una comprensión sofisticada de las interacciones entre las normas multilaterales y los sistemas jurídicos domésticos.

Lejos de ser un conjunto de directrices puramente diplomáticas, el Derecho de la Organización Mundial del Comercio (OMC) establece obligaciones perentorias que impactan directamente en la esfera de derechos de los operadores privados.

Uno de los pilares más pragmáticos de este engranaje descansa en el artículo X:3(b) del GATT/1947, el cual impone a los Estados miembros el deber de instituir y mantener tribunales independientes para la pronta revisión y corrección de actos administrativos de naturaleza aduanera.

En Brasil, el proceso de incorporación de los tratados derivados de la Ronda Uruguay siguió el rito constitucional estricto, pasando por el referendo del Congreso Nacional y la subsiguiente promulgación por Decreto Presidencial.

Una vez internalizadas, tales disposiciones pasan a integrar el bloque de legalidad doméstico, operando no por medio de un efecto directo propiamente dicho, sino como derecho interno plenamente replicado y exigible.

No obstante, la efectividad de esta gobernanza judicial choca frecuentemente con dos grandes obstáculos en el plano práctico brasileño: (i) la “*Political Question Doctrine*”, la cual analiza la postura de excesiva deferencia del Poder Judicial en

relación con los actos del Poder Ejecutivo en la conducción de las relaciones internacionales; y, (ii) la falta de especialización técnica de la magistratura brasileña, la cual posee un perfil eminentemente generalista, condición que demuestra carecer de entrenamiento específico en las complejas fuentes aduaneras internacionales.

Frente a este panorama, el presente artículo propone analizar la viabilidad y la necesidad de una gobernanza judicial multinivel respecto de las reglas aduaneras contenidas en los instrumentos del GATT/OMC dentro del Judicial brasileño. Se defiende la premisa de que el Poder Judicial brasileño no debe esquivar la aplicación del Derecho Aduanero derivado de la OMC.

Para ello, el estudio se divide en examinar, primeramente, el deber de revisión judicial y el proceso de incorporación de estas normas; y, en segundo lugar, los contrastes hermenéuticos entre la jurisdicción aduanera internacional y los parámetros de la jurisprudencia doméstica.

II. Del deber de revisión judicial de las reglas del Gatt/1947 en las cortes domésticas

II.A. El estándar de revisión prescrito por el artículo X:3(b)

Por medio del tratado del Gatt/1947, Brasil, como uno de sus signatarios originarios, firmó también, con otras 22 Partes Contratantes, el compromiso de establecer una revisión judicial doméstica rápida e independiente para las acciones administrativas relativas a los temas aduaneros:

“Gatt/1947, art. X:3(b):

Cada parte contratante mantendrá, o instituirá tan pronto como sea posible, tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos destinados, entre otras cosas, a la pronta revisión y rectificación de las medidas administrativas relativas a las cuestiones aduaneras. Estos tribunales o procedimientos serán independientes de los organismos encargados de aplicar las medidas administrativas, y sus decisiones serán ejecutadas por estos últimos y regirán su práctica administrativa, a menos que se interponga un recurso ante una jurisdicción superior, dentro del plazo prescrito para los recursos presentados por los importadores, y a reserva de que la administración central de tal organismo pueda adoptar medidas con el fin de obtener la revisión del caso mediante otro procedimiento, si hay motivos suficientes para creer que la decisión es incompatible con los principios jurídicos o con la realidad de los hechos.

En la época de su concepción, el Gatt se basaba en negociaciones arancelarias y otras cuestiones relacionadas al comercio de bienes. Esencialmente, todas las acciones administrativas nacionales relacionadas con la aduana deberían ser revisadas “prontamente” por tribunales nacionales “independientes”. Esta noción del estándar de revisión judicial fue discutida en el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC, exigiendo una revisión “sustancial” e independiente, en lugar de una independencia “formal” dentro

de la estructura gubernamental¹. Además, para las determinaciones finales en relación con medidas antidumping, el artículo 13 del Acuerdo Antidumping prescribe, de forma similar, cómo debe realizarse la revisión doméstica². Este tipo de dispositivo solo reafirma la importancia de contar con órganos domésticos capaces de recibir reclamos privados y revisar profundamente la aplicación de las medidas comerciales gubernamentales.

II.B. El ritual de incorporación del Derecho de la OMC en el ordenamiento brasileño

El proceso de incorporación de los tratados aduaneros –en especial el Derecho de la OMC– demandó, tras las negociaciones del paquete de la Ronda Uruguay y las firmas, un referendo por el Congreso Nacional de Brasil. Esto se debe a

¹ Además, “independiente” en el contexto del Artículo X:3(b) del GATT debe ser interpretado como no estar sujeto al control o influencia de otro; no asociado a otra entidad (generalmente mayor). (Informe del Grupo Especial, *Tailandia – Cigarillos (Filipinas)*, 2011, para. 7.1014). El Grupo Especial que involucró a la antigua Comunidad Europea en una diferencia sobre determinadas cuestiones aduaneras adoptó el mismo enfoque y afirmó que el término “independiente” debe ser comprendido como libre de control o influencia de los organismos administrativos cuyas decisiones están sujetas a revisión, con libertad en términos institucionales y prácticos, sin interferencia de los organismos cuyas decisiones están siendo revisadas. (Informe del Grupo Especial. “CE – Cuestiones aduaneras seleccionadas”, 2006, para. 7.520).

² Acuerdo Antidumping, art. 13: “Cada Miembro en cuya legislación nacional existan disposiciones sobre medidas antidumping mantendrá tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos destinados, entre otros fines, a la pronta revisión de las medidas administrativas vinculadas a las determinaciones definitivas y a los exámenes de las determinaciones en el sentido del artículo 11. Dichos tribunales o procedimientos serán independientes de las autoridades encargadas de la determinación o examen de que se trate.”

que le compete a este refrendar los compromisos internacionales asumidos por el país que acarrearán cargas gravosas. El tema pasa entonces por las dos cámaras del Congreso, cuyo quórum de aprobación es de mayoría simple, y se obtiene entonces la edición de un Decreto Legislativo.

A partir de ese acto, el Presidente de la República debe ratificar el tratado, promulgándolo y publicándolo por medio de un Decreto del Presidente de la República en el Diario Oficial de la Unión. Solo a partir de ese momento los tratados son corporizados para el plano interno, siendo pasibles de revisión por los tribunales domésticos brasileños³. Esta traducción del Derecho Internacional al ámbito interno no se trata de dar efecto directo a las reglas de la OMC - o de negarlo, como hace la UE con

el Derecho de la OMC⁴ - sino que lo que ocurre es la reproducción del contenido de la norma internacional replicado ahora como derecho interno.

A pesar de las opiniones sobre la aplicación de la doctrina del efecto directo en Brasil, el punto crucial es que Brasil incorporó todos los acuerdos abarcados por la OMC como parte de su legislación doméstica. Por lo tanto, al formar parte del sistema legal interno, el contenido de las disposiciones de la OMC debe ser revisado por los tribunales nacionales siempre que individuos o empresas deseen cuestionar la consistencia de las medidas nacionales frente a los acuerdos incorporados. Esto aumentaría significativamente la aplicabilidad y la eficacia de las disposiciones del Derecho Aduanero derivado de la OMC, y un eventual incumplimiento sería sancionado por los tribunales nacionales. Consecuentemente, la aplicación de las disposiciones de la OMC internamente es una poderosa arma contra

³ Según Oliveira, los países latinoamericanos, como Brasil, confieren efecto directo a los acuerdos de la OMC. Sin embargo, los acuerdos internacionales de comercio deben diferenciarse de otros tratados internacionales y no deben tener efecto directo en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros de la OMC. (Oliveira, Maria Angela Jardim de Santa Cruz. *International Trade Agreements Before Domestic Courts: Lessons from the Brazilian Experience*. In: BIENNIAL GLOBAL CONFERENCE OF THE SOCIETY OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW (SIEL), 4. Anales [...]. [s. l.: s. n]. Working Paper n. 4, 2014. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2448445>. Acceso el: 7 ago. 2023.).

⁴ Véanse los asuntos acumulados 21 a 24/72, *International Fruit Co. NV vs. Produktscha voor Goenten en Fruit*, 1972 E.C.R. 1219 (1975) 2 CMLR y el asunto C-149/96, "Portugal vs. Council", (1999) ECR I-8395. En este último caso, Portugal impugnó la decisión del Consejo de la Unión Europea de celebrar Memorandos de Entendimiento con la India y Pakistán sobre el acceso al mercado de productos textiles. Portugal impugnó los memorandos por ser incompatibles con el Gatt/1994, el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido y el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación. Cabe destacar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) decidió que Portugal no podía basarse en las disposiciones del Acuerdo de la OMC, pues no formaban parte de las reglas que podían utilizarse para cuestionar la legalidad de las medidas de la UE. En ese contexto, el TJUE ha negado de manera consistente el efecto directo del Gatt/1994 en la UE. (Živičnjak, Ivana. *Effect of WTO Law in the EU and the individual's right to Damages Caused*. In: UNIVERSITY ZAGREB FACULTY OF LAW. "Croatian Yearbook of European Law and Policy". Zagreb: University of Zagreb; Faculty of Law, 2012. v. 8. p. 540).

gobiernos nacionales que violan el derecho de negociar libremente con extranjeros, tema que algunos estudiosos consideran como un derecho fundamental⁵.

II.C. Gobernanza Multinivel versus “Political Question Doctrine”

Revisar las medidas de Brasil bajo los términos del Derecho Aduanero derivado de la OMC en los tribunales domésticos ayuda a corregir las asimetrías en el proceso político, permitiendo que los ciudadanos perjudicados por políticas nacionales proteccionistas cuestionen medidas proyectadas para otros grupos de interés nacional. Además, como bien señaló Jacques Bourgeois sobre la facultad de los individuos de buscar la revisión judicial: “¿cuál es, al fin y al cabo, la utilidad de crear leyes, incluso leyes internacionales, destinadas a proteger partes privadas, si esas partes privadas no pueden confiar en ellas?”⁶.

La respuesta a esta pregunta pasa por la aplicación doméstica del Derecho Internacional, pues solamente por medio de

los “operadores jurídicos domésticos” es posible describir su carácter vinculante o, mejor aún, su capacidad de ser implementado de manera concreta y estable⁷. Por lo tanto, es razonable sostener la premisa de este trabajo en el sentido de que el Derecho Aduanero derivado de la OMC puede y debe ser aplicado internamente por los tribunales nacionales, con todas las garantías previstas en el tratado y en el sistema legal nacional. Solo el sistema judicial interno puede actuar efectivamente para evitar que Brasil viole el derecho internacional, y esto se logra contando con los mecanismos de implementación particulares del derecho internacional⁸.

Además, no es difícil permitir que los jueces realicen intentos exitosos de decidir bajo los términos del tratado⁹. Actualmente, los jueces domésticos enfrentan una infinidad de cuestiones internacionales sobre las cuales no fueron capacitados cuando realizaron los exámenes de concurso público para la admisión en las carreras del Poder Judicial.

La aplicación de las normas aduaneras del GATT/OMC debe seguir la misma estrategia. No obstante, debido a la selección de

⁵ Véanse las opiniones de Jan Tumlir y Ernst Ulrich Petersmann elaboradas en Cottier, Thomas; Schefer, Krista Nadakavukaren. *The relationship between World Trade Organization Law, National Law and Regional Law*. “Journal of International Economic Law”, Oxford, v. 1, n. 1, p. 83-122, 1998. p. 93.

⁶ John Jackson se opone a esta opinión. Básicamente, apoya las políticas comerciales de los Estados Unidos de negar el efecto directo debido al desequilibrio que causaría en el equilibrio institucional del gobierno a nivel nacional. Para él, la idea de conceder legitimidad y permitir que un tratado internacional sea superior a la legislación federal es peligrosa para el concepto de democracia y de representación democrática de los individuos. Jackson presenta argumentos funcionales para apoyar su opinión, incluido el hecho de que algunas constituciones otorgan muy poca participación democrática en el proceso de elaboración de tratados. (Jackson, John Howard. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. Massachusetts: MIT Press, 1997. p. 93-95).

⁷ Piet Eeckhout también se opone al efecto directo del Derecho de la OMC, pero acepta la aplicación de su recomendación cuando una violación sea establecida y decidida por la OMC. (Eeckhout, Piet. *The domestic Legal Status of the WTO Agreements: Interconnecting Legal Systems*. Common Market Law Review, Netherlands, v. 34, n. 1, p. 11-58, 1997. p. 53). En nuestra opinión, esta es una situación diferente que no puede considerarse como efecto directo del Derecho de la OMC, pues una decisión del Órgano de Solución de Controversias de la OMC es una recomendación resultante de una controversia adjudicada bajo los términos de referencia consentidos por las partes. Esto no puede entenderse como las disposiciones “estáticas” del propio Derecho de la OMC.

⁸ Conforti, Benedetto. *International Law and the role of domestic legal systems*. Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993. p. 8-9.

⁹ *Ibid.*

panelistas y miembros bien calificados del Órgano de Apelación del OSD, parece haber un “consenso implícito” sobre la supremacía de la Solución de Diferencias de la OMC sobre los tribunales nacionales¹⁰. La supremacía de los niveles superiores se explica por el enfoque funcionalista, pues una jerarquía básica entre los diferentes niveles constitucionales es necesaria para garantizar el funcionamiento de los niveles superiores de gobernanza¹¹. Sin embargo, aunque se pueda asumir que el OSD tiene la supremacía del más alto nivel de gobernanza sobre el Derecho Aduanero derivado de la OMC, las dos capas de gobernanza judicial deben garantizar la coherencia entre ellas.

“La idea de proceso, comunicación e interacción, en lugar de una precedencia mecánica de niveles ‘superiores’ sobre los niveles ‘inferiores’ de gobernanza, es importante para entender cómo el sistema constitucional está evolucionando hacia una mayor coherencia, garantizando que se establezcan salvaguardias adecuadas en el nivel apropiado de gobernanza y que el sistema en su conjunto responda a los preceptos del constitucionalismo tradicional. Es importante proteger la vida, la libertad,

*la propiedad y perseguir los objetivos del bienestar humano y del desarrollo en la legislación económica no discriminatoria”.*¹²

El resultado de la continua interacción entre los niveles de revisión judicial muestra una relación dialéctica que ayuda a definir gradualmente estándares constitucionales mínimos que todas las capas deben cumplir¹³. Por lo tanto, la idea es que el Poder Judicial brasileño tiene que lidiar con la tarea de aplicar el Derecho Aduanero

¹⁰ Tras la recomendación de la controversia sobre neumáticos recauchutados que involucró a Brasil (WT/DS332), el Supremo Tribunal Federal adoptó medidas prácticas para suspender todas las medidas cautelares que habían sido concedidas por jueces federales singulares. Véase ADPF n.º 101/DF, Relatora Ministra Cármen Lúcia, 11 de marzo de 2009. Cabe resaltar también que Brasil internalizó la CVDT de 1969, formulando reservas a los Artículos 25 y 66, pero sin reservas al Artículo 27, que coloca al derecho internacional en una jerarquía superior al derecho nacional: “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. (Véase Decreto Presidencial n.º 7.030, de 14 de diciembre de 2009).

¹¹ Cottier, Thomas; Hertig, Maya. *The Prospects of 21st Century Constitutionalism*. Max Planck Yearbook of United Nations Law Online, Netherlands, v. 7, p. 261-328, 2003. p. 307-308.

¹² En el original, “the idea of process, communication and interaction, rather than mechanical precedence of ‘higher’ levels over the ‘lower’ levels of governance, is important to understand how the constitutional system is evolving towards greater coherence, ensuring that adequate safeguards are established at the appropriate level of governance and that the system as a whole responds to the precepts of traditional constitutionalism. It is important to protect life, liberty, property, and to pursue the goals of human welfare and development in non-discriminatory economic law”. (Ibid, p. 313, traducción nuestra).

¹³ Cottier, Thomas; Hertig, Maya. *The Prospects of 21st Century Constitutionalism*. Max Planck Yearbook of United Nations Law Online, Netherlands, v. 7, p. 261-328, 2003. p. 317.

derivado de la OMC¹⁴ en lugar de evitarlo¹⁵.

Por esa razón, la gobernanza judicial multinivel se contrapone a la deferencia que el Poder Judicial suele tener hacia las medidas implementadas por el Poder Ejecutivo. Esta posición es conocida como la

¹⁴ Véase, por ejemplo, el Recurso Especial n.º 1.205.393, en el que el Relator, ministro Mauro Campbell Marques, afirmó que *“la obligación de trato nacional es una norma autoaplicable, pues tiene como condición únicamente el ‘test de dos niveles’: 1.º) el análisis de semejanza entre el bien doméstico y el importado; y, 2.º) el análisis de la tributación en exceso del bien importado en comparación con el bien doméstico. En ese contexto, la aplicación de la cláusula [de trato nacional] dentro del Gatt/1994 fue reconocida varias veces por la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal y del Superior Tribunal de Justicia, siguiendo los precedentes: Enunciado n.º 575/STF; Enunciado n.º 20/STJ; Enunciado n.º 71/STJ; y Recurso Especial n.º 871.760/BA, 1.ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux, 11.03.2009. En el Mercosur, la cláusula ya fue aplicada en los siguientes precedentes del Superior Tribunal de Justicia: Recurso Especial n.º 480.563-RS, 1.ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux, 6.09.2005; Recurso Especial n.º 1.002.069/CE, 2.ª Turma, Relator Ministro Castro Meira, 22.04.2008. Considerando que el juzgado de origen resolvió el caso evitando la autoaplicabilidad de la cláusula, muchas cuestiones de hecho necesarias para proseguir con una revisión bajo los términos del Recurso Especial quedaron sin solución, y el juzgado de origen está obligado a enfrentarlas bajo el ‘test de dos niveles’, de acuerdo con las pruebas presentadas en los autos del proceso.”* (STJ. 2.ª Turma. Recurso Especial n.º 1.205.393. Relator Ministro Mauro Campbell Marques, juzgado el 9.04.2013, publicado el 16.04.2013).

¹⁵ En el Recurso Especial n.º 1.105.993, el Superior Tribunal de Justicia declaró, en un caso de antidumping, que *“el artículo 3.º del Decreto n.º 1.602/95 [antiguo Reglamento Antidumping Brasileño] atribuye a la Secretaría de Comercio Exterior - SECEX - la aptitud para conducir el procedimiento de investigación de dumping [...] [por lo tanto] el Poder Judicial no puede sustituir a la autoridad de investigación, un órgano administrativo especializado en investigación de dumping.”* (Superior Tribunal de Justicia. 2.ª Turma. Recurso Especial n.º 1.105.993. Relatora Ministra Eliana Calmon, juzgado el 4.02.2010, publicado el 18.02.2010).

“Political Question Doctrine”, en una especie de juicio de conveniencia y oportunidad de los actos administrativos, tratando algunos temas afectos al gobierno como si fueran exclusivamente *“interna corporis”*.

La doctrina es frecuentemente utilizada por los tribunales para declarar que las acciones del Poder Ejecutivo del Estado en violación del Derecho Internacional no son judiciales.

En realidad, no se puede negar que algunas prerrogativas del Poder Ejecutivo en el área de las relaciones internacionales escapan a la fiscalización judicial. Estas prerrogativas derivan o bien del poder discrecional absoluto del Poder Ejecutivo, como el derecho concedido a diplomáticos extranjeros, o incorporan poderes ejercidos conjuntamente por el Poder Ejecutivo y el Legislativo, como la ratificación de tratados internacionales. No obstante, el punto crítico es que, en áreas donde se aplican normas internacionales, las prerrogativas del Poder Ejecutivo deben estar vinculadas a esas normas y, así, ser pasibles de revisión en caso de violación¹⁶.

Además, el argumento de que los tribunales domésticos pueden llevar a una aplicación errónea del derecho internacional no puede ser un subterfugio para negar la aplicación de la jurisdicción estatal interna sobre esas reglas:

“La dependencia del judicial en relación con el ejecutivo para implementar el derecho internacional no solo es anacrónica, sino que también carece de cualquier justificación real. Se ha argumentado que los tribunales no deben ser la fuente de incomodidad internacional para sus gobiernos. Sin embargo, es cuestionable si los tribunales de derecho, interpretando e

¹⁶ Conforti, Benedetto. *International Law and the role of domestic legal systems*. Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993. p. 14-17.

*implementando de buena fe normas que rigen las relaciones internacionales, pueden de hecho constituir una fuente real de incomodidad. El hecho de que esta dependencia exista solo en algunos países, asuma varias formas y se aplique en diferentes áreas indica la falta de fundamentos objetivos para tal incomodidad*¹⁷.

Por los motivos arriba expuestos, una vez que el Derecho Aduanero derivado del Gatt/OMC fue incorporado en Brasil, los individuos tienen el derecho fundamental constitucional de llevar al Poder Judicial cualquier medida gubernamental que cause perjuicio o amenaza a sus normas.

III. La interpretación de los tratados aduaneros en el plano internacional y nacional

III.A. La hermenéutica especializada del Órgano de Solución de Diferencias (OSD)

Antes de realizar algunas consideraciones sobre la interpretación de los tratados aduaneros en Brasil, es necesario considerar que los órganos internacionales que ejercen jurisdicción aduanera, especialmente el OSD de la OMC, están compuestos por juzgadores con una visión de mundo mucho más amplia que los jueces nacionales.

¹⁷ En el original, *"the dependency of the judiciary on the executive to implement international law is not only anachronistic but also lacks any real justification. It has been argued that courts must not be the source of international embarrassment for their government. It is questionable, however, whether courts of law construing and implementing in good faith norms governing international relations can constitute a real source of embarrassment. The fact that this dependency exists only in some countries, and that it takes various shapes and is applied in different areas, indicates the lack of objective grounds for such embarrassment"*. (Cottier, Thomas; Hertig, Maya. *The Prospects of 21st Century Constitutionalism*. Max Planck Yearbook of United Nations Law Online, Netherlands, v. 7, p. 261-328, 2003. p. 20, traducción nuestra).

Aquellos se encuentran frecuentemente sintonizados con los acontecimientos que afectan a diversas soberanías, pudiendo esta carga valorativa aportar reflexiones que no encuentren paralelo a nivel nacional. Además, el grado de especialización de estos árbitros invariablemente es mayor, pues su nombramiento depende del propio prestigio y reconocimiento que poseen a escala internacional.

En cuanto a las fuentes, estos están restringidos a las fuentes aduaneras internacionales, considerando que cualquier norma interna de los Estados pueda representar, incluso, una medida inconsistente con esos tratados. De hecho, debido al alto grado de tecnicidad, la fuente masivamente utilizada son los propios tratados abarcados por estos organismos internacionales. En este contexto, es de esperar que los árbitros de la OMC busquen anclarse en los tratados de la OMC en detrimento de otras normas internacionales. Finalmente, la aplicación del Derecho Aduanero realizada en esta Corte Internacional otorga un peso importante a la etapa gramatical, dado que los términos definidos en un acuerdo por naciones culturalmente distintas son de suma importancia en la escala interpretativa¹⁸. A esto se suma el hecho de que estos órganos otorgan un peso importante a los precedentes, asociando las reglas positivadas con la práctica del *"Common Law"*¹⁹. Por lo demás, los criterios, métodos,

¹⁸ Véase el artículo 3.2 del ESD y el artículo 31 de la CVDT/1969.

¹⁹ De acuerdo con el Órgano de Apelación de la OMC, *"la definición de 'contexto' en el Artículo 31(2) de la Convención de Viena no hace ninguna mención a la jurisprudencia. Los informes de grupos especiales en diferencias anteriores no forman parte del contexto de un término o disposición en el sentido del Artículo 31(2) de la Convención de Viena. En cambio, la interpretación jurídica incorporada en los informes de grupos especiales y del Órgano de Apelación adoptados pasa a ser parte integrante del acervo de la OMC y debe tenerse en cuenta como tal"*. (Informe del Grupo

tipos de interpretación —como la gramatical e incluso la evolutiva—, así como la tríada de solución de antinomias, son igualmente explorados por estos intérpretes internacionales desde su propia visión de mundo.

Hechas estas salvedades, el plano nacional se vale de estas mismas premisas para los criterios, métodos, tipos de interpretación y solución de antinomias. No obstante, dependiendo del órgano que la ejerza —ya sea administrativo o judicial—, también ocurren algunas limitaciones, sea por el deber del primero de no poder declarar la inconstitucionalidad de las leyes, o bien por el hecho de que la mayoría de sus juzgadores integran la Aduana.

III.B. La realidad hermenéutica nacional

Por otro lado, a pesar de que el Poder Judicial está investido de magistrados con amplia independencia y sin limitaciones de jurisdicción sobre reglas de cualquier especie, el perfil de investidura en los cargos es más generalista, debiendo un magistrado rotar poco o mantenerse en juzgados especializados para profundizar en los temas aduaneros.

Además, en el plano de las fuentes de derecho interno, debe considerarse una pluralidad de fuentes mayor. Como punto de partida, es preciso distinguir el contenido del Derecho Aduanero, pues a partir de la definición de su núcleo (control aduanero) encontraremos dos conjuntos normativos que son distintos debido a reglas de estructura nacionales. En lo que se refiere al derecho positivado, el control aduanero tributario posee una amplia regulación dirigida al intérprete nacional, destacándose la determinación de que los tratados sobre control aduanero tributario deben ser considerados normas especiales en las

eventuales contradicciones aparentes con las leyes internas²⁰.

Además, el propio derecho positivo incorpora al sistema las prácticas reiteradas de la administración, además de enumerar métodos de integración del derecho²¹. Existe también la determinación de una interpretación auténtica e interpretación más beneficiosa para el contribuyente, dependiendo de cada caso²². En definitiva, el contenido vehiculado en tratados de control aduanero tributario posee un andamiaje detallado que influye en la aplicación del Derecho Aduanero. En cuanto a los tratados que versan sobre el control aduanero no tributario, a pesar de que aún no existe un código con normas de estructura, hay algunas pocas reglas específicas dirigidas a la interpretación de penalidades y otras de orden general de todo el sistema²³. Además, existe una tendencia de los juzgadores a referirse a la jurisprudencia que tenga la misma naturaleza de la corte en la que actúa, es decir, la supuesta seguridad jurídica de los precedentes.

III.C. El peligro de la jurisprudencia endógena

Esto implica decir que los juzgadores no toman como referencia en la aplicación del Derecho Aduanero las modalidades interpretativas sobre la regla jurídica en sí misma, sino que, a veces, se orientan por la violencia simbólica de la jurisprudencia producida internamente. Así, reiteran fallos muchas veces sin siquiera haber extraído contenido interpretativo de la regla jurídica.

Es precisamente debido a esa repetición anestesiada de precedentes que la premisa aquí defendida sigue siendo válida, siendo

Especial. *EE. UU - Derechos Antidumping y Medidas Compensatorias (China)*, 2011, para. 325, traducción nuestra).

²⁰ Véase la Ley n.º 5.172/1966, art. 98.

²¹ Véase la Ley n.º 5.172/1966, arts. 108 a 110.

²² Véase la Ley n.º 5.172/1966, arts. 111 y 112.

²³ Véase el Decreto-Ley n.º 4.657/1942, arts. 2.º caput, §§ 1.º y 2.º, así como arts. 4.º y 5.º.

el OSD/OMC un buen norte interpretativo para los juzgadores nacionales, salvando, por supuesto, las limitaciones impuestas por la propia ley a su actuación. Incluso en tiempos de parálisis del Órgano de Apelación, el legado de los precedentes de la OMC es una señalización innegable del camino interpretativo a seguir en el plano doméstico.

IV. Conclusión

El análisis de la gobernanza de las reglas del GATT/OMC bajo la óptica de los tribunales brasileños revela que el cierre hermenéutico de las cortes nacionales no se justifica en un sistema jurídico globalizado. El argumento de que materias de política exterior o aduanera estarían inmunes al escrutinio judicial bajo el manto de una *“Political Question Doctrine”* anacrónica colisiona frontalmente con el propio texto constitucional y con los compromisos internacionales soberanamente ratificados por el Estado brasileño. Una vez incorporado el Derecho Aduanero internacional, su aplicación se convierte en un deber funcional de la magistratura y en una salvaguardia fundamental para los derechos de los particulares.

Se verificó que la aplicación del derecho internacional en Brasil enfrenta desafíos prácticos severos, centrados en la falta de especialización técnica de los juzgadores nacionales y en una cultura jurídica habituada a una repetición anestesiada de sus propios precedentes internos. Esta endogenia interpretativa provoca que los tribunales a menudo reproduzcan la violencia simbólica de la jurisprudencia local sin extraer ni debatir el contenido normativo del tratado aduanero subyacente.

Finalmente, se concluye que el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, por su tecnicidad y visión cosmopolita, debe ser adoptado como un norte interpretativo indispensable para los operadores del

derecho en Brasil. Incluso ante el escenario contemporáneo de parálisis del Órgano de Apelación, el riquísimo legado jurisprudencial construido por la OMC permanece como una señalización dogmática innegable. Corresponde al Poder Judicial brasileño asumir su responsabilidad en la gobernanza multinivel, abandonando la postura de omisión y garantizando que el comercio internacional ocurra de forma previsible, justa y bajo el imperio de la ley.

NATURALEZA Y LÍMITES DE LA TASA DE ESTADÍSTICA: BREVES APUNTES A LA LUZ DEL GATT DE 1994 Y LA RECIENTE JURISPRUDENCIA ARGENTINA

Noel Lascano

I. Introducción

A tres décadas de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el análisis de la adecuación del derecho aduanero interno a las directrices del comercio multilateral sigue planteando complejos debates dogmáticos y prácticos.

En el ordenamiento jurídico argentino, uno de los institutos que mayor conflictividad tributaria y constitucional ha suscitado en los últimos años es la denominada "tasa de estadística". Prevista originalmente en los artículos 762 a 766 del Código Aduanero argentino, este tributo *ad valorem* grava las operaciones de comercio exterior bajo la premisa de retribuir un servicio estadístico general prestado por el Estado respecto de las destinaciones aduaneras.

Sin embargo, la práctica político-fiscal de nuestro país ha desnaturalizado recurrentemente este tributo, transformándolo, mediante sucesivos decretos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), en una herramienta de recaudación fiscal directa. Esta desnaturalización genera una doble tensión jurídica: en el ámbito internacional, colisiona con las limitaciones materiales impuestas por el Artículo VIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994), ratificado por Argentina mediante la sanción de la ley 24.425, mientras que, en el ámbito interno, vulnera de forma palmaria el principio de legalidad en materia tributaria o principio de reserva de ley consagrado en la Constitución Nacional.

El objeto de estos breves apuntes es examinar dicha dicotomía a la luz de los

recientes pronunciamientos judiciales dictados en Argentina.

II. El marco internacional: el Artículo VIII del GATT y el antecedente de 1998

El diseño normativo de la OMC establece límites estrictos a las cargas que las partes contratantes pueden imponer sobre el tráfico internacional de mercaderías. Específicamente, el apartado a) del párrafo 1 del Artículo VIII del GATT de 1994 estipula que todos los derechos y cargas de cualquier naturaleza percibidos sobre la importación o exportación, que sean distintos de los derechos de importación y de exportación y de los impuestos a que se refiere el Artículo III, se limitarán al "*coste aproximado de los servicios prestados*", prohibiendo expresamente que constituyan gravámenes de carácter fiscal o una protección indirecta de los productos nacionales. Asimismo, el párrafo 4, apartado e) del citado artículo incluye explícitamente los "*servicios de estadística*" dentro de este ámbito de aplicación restrictiva.

La incompatibilidad del régimen argentino con este estándar internacional quedó expuesta formalmente en el año 1998. Ante una denuncia promovida por los Estados Unidos respecto del entonces Decreto 389/1995, que fijaba la tasa de estadística en un 3% *ad valorem* sin tope máximo, el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC adoptó el informe del Órgano de Apelación titulado "*Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*" (WT/DS56/AB/R), así como el informe del Grupo Especial (WT/DS56/R) y sus modificaciones.

De ese modo, se determinó que una tasa calculada de forma puramente *ad valorem* y desprovista de un límite máximo no guarda proporción con el costo real del servicio prestado al importador de la operación de que se trate. El Órgano concluyó, en este sentido, que el tributo poseía un carácter fiscal prohibido por el Acuerdo General, ya que su propósito era el financiamiento genérico de las actividades aduaneras y la recaudación fiscal, resultando incompatible con las prescripciones del artículo VIII del GATT.

Como consecuencia de esta decisión, el PEN se vio obligado a dictar los Decretos 37/1998 y 108/1999, mediante los cuales redujo la alícuota de la tasa de estadística al 0,5% e instituyó topes máximos para adecuar la legislación local al compromiso asumido ante la OMC.

III. La operatividad de las normas de la OMC en la reciente jurisprudencia argentina

Pese a la contundencia de las directrices de la OMC, la operatividad directa de los compromisos del GATT a instancia de los particulares en el ordenamiento interno ha enfrentado rigurosas limitaciones en la jurisprudencia argentina.

La discusión cobró vigencia con el dictado del Decreto 332/2019, norma mediante la cual el PEN incrementó con carácter transitorio hasta el 31/12/2019 la alícuota de la tasa de estadística al 2,5% y determinó los montos máximos a percibir en las operaciones de importación. Los importadores afectados impugnaron judicialmente la medida alegando, entre otros vicios, la transgresión a las disposiciones del Artículo VIII del GATT.

Si bien la mayoría de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ("CNACAF"), en oportunidad de dictar

sentencia en la causa "*Dass Argentina*"¹, no abordó puntualmente este aspecto del conflicto, el voto en disidencia delineó un estándar restrictivo respecto de la operatividad de los tratados multilaterales de comercio. Así, recordó que, según la jurisprudencia consolidada de la Cámara², ni las reglas materiales que surgen de los acuerdos de la OMC, ni una resolución o recomendación de su Órgano de Solución de Diferencias que establezca la falta de cumplimiento de dichas reglas, crean en favor de los particulares un derecho a invocarlas ante un juez para obtener el control de legalidad del comportamiento de las instituciones locales.

A ello agregó que la OMC constituye un foro de negociaciones comerciales internacionales entre sus Estados Miembros. De tal suerte, si una medida estatal es declarada incompatible con el GATT, el mecanismo previsto faculta al Estado afectado a negociar compensaciones o suspender concesiones en el plano bilateral y comercial, pero tales decisiones "*no irradian efectos de manera directa hacia los particulares*".

IV. El control interno: la primacía del principio de reserva de ley

Frente a la inaplicabilidad directa de las disposiciones del GATT en el ámbito interno, la invalidez de los aumentos discrecionales de la tasa de estadística ha sido declarada judicialmente sobre la base

¹ CNACAF, Sala I, "*Dass Argentina SRL*" c/ *EN-DGA s/ proceso de conocimiento*", Exp. 50127/2019, sentencia del 18/02/2025.

² CNACAF, Sala IV, "*Adidas Argentina SA y otros* c/ *EN M° de Economía y OSP – Resol 1506/98 y SIC 837/99 s/ proceso de conocimiento*", Exp. 9.419/1999, sentencia del 25/03/2010, utilizada por la Sala II, "*INC SA (TF 28.845-A)* c/ *DGA*", Exp. 35.242/2011, sentencia del 28/02/2012, citando también el criterio adoptado por la Sala V, "*INC SA* c/ *DGA resol 69/08 ADBA s/ DGA*", Ex.p. 11.871/2009, sentencia del 14/07/2015.

del principio constitucional de legalidad o de reserva de ley en materia tributaria.

La Constitución Nacional prescribe de manera categórica que la facultad exclusiva y excluyente para establecer impuestos, contribuciones y tasas reside en el Poder Legislativo (arts. 4, 17, 52 y 75 incs. 1 y 2). Este valladar constitucional abarca no solo la creación del tributo, sino la modificación de cualquiera de sus elementos esenciales, tales como la alícuota y las exenciones.

El PEN fundó el incremento dispuesto en el entonces Decreto 332/2019 en la facultad otorgada por el artículo 764 del Código Aduanero, el cual le confiere facultades para modificar la alícuota de la tasa de estadística que se fijare. Sin embargo, la jurisprudencia mayoritaria ha considerado que en la citada norma no se halla delineada o trazada una clara política legislativa, como ha exigido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el célebre caso *"Camaronera Patagónica S.A."*³, para afirmar que existe una delegación válida en el Poder Ejecutivo de la facultad para modificar la alícuota de la tasa de estadística creada por el artículo 762 del Código Aduanero.

Bajo tales premisas, la Sala I de la CNACAF en *"Dass Argentina"*, por mayoría, confirmó la inconstitucionalidad del Decreto 332/2019, concluyendo que el PEN incursionó en una materia reservada exclusivamente al Congreso de la Nación al elevar la alícuota sin límites legislativos previos. A ello agregó que no era posible identificar una ley formal que, a la fecha en que fueron oficializadas las importaciones involucradas en el caso, hubiera otorgado un rango legal al incremento establecido por el Decreto 332/2019⁴.

³ CSJN, *"Camaronera Patagónica SA c/ Ministerio de Economía y otros s/ amparo"* (Fallos: 337:388), sentencia del 15/04/2014.

⁴ En idéntico sentido, consolidando este estándar, la misma Sala I se pronunció el 10/04/2025 en la

Este estándar sustancial fue receptado más recientemente de forma unánime por la Sala B de la Cámara Federal de Mendoza en la causa *"Colgate-Palmolive"*⁵. El tribunal mendocino ratificó la invalidez de los artículos 1 y 2 del Decreto 332/2019, concluyendo que la disposición del artículo 764 del Código Aduanero, utilizada como fundamento del dictado del citado Decreto, no refiere al seguimiento de una política legislativa clara en los términos exigidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Es preciso advertir que la controversia relativa a la inconstitucionalidad de la tasa de estadística ha cobrado nueva vigencia a la luz de nuevas normas de emergencia. En la causa *"Sport Icon"*⁶, la Sala V de la CNACAF confirmó recientemente el rechazo de una medida cautelar interpuesta contra el Decreto 1140/2024, que prorrogó la alícuota del 3% de la tasa de estadística hasta el 31/12/2027. Si bien este pronunciamiento intermedio denegó la medida cautelar solicitada por el importador basándose en que el examen de la verosimilitud del derecho exige indagar sobre la constitucionalidad del régimen —lo cual excedía el instituto cautelar y amenazaba con confundirse con el objeto principal de la demanda de fondo—⁷,

causa *"Dak Americas Argentina S.A. c/ EN-AFIP-DGA-DTO 332/19 s/ Dirección General de Aduanas"*, Exp. 22694/2022.

⁵ CFedMendoza, Sala B, *"Colgate-Palmolive Argentina S.A. c/ Dirección General de Aduanas DGA s/ Acción meramente declarativa de inconstitucionalidad"*, Exp. FMZ 29383/2019, sentencia del 13/08/2025.

⁶ CNACAF, Sala V, *"Sport Icon" SA c/ EN-ARCA s/ proceso de conocimiento"*, sentencia del 26/02/2026.

⁷ En igual sentido se han pronunciado recientemente distintas salas de la CNACAF: Sala II, *"Incidente N° 1- actor: International Flavors Fragrances SRL, demandado: ARCA- Dto. 1140/24 s/ incidente de apelación"*, Exp. 36624/2025/1, sentencia del 22/12/2025; Sala III, *"White Butterfly SRL c/ EN- ARCA- Dto. 1140/24 s/ proceso de*

resulta evidente que el debate de fondo respecto de la validez constitucional de las prórrogas por Decreto de la tasa de estadística, sin una ley formal que otorgue rango legal a los sucesivos incrementos dispuestos, sigue plenamente vigente.

V. Reflexiones finales

A tres décadas del nacimiento de la OMC, el régimen legal de la tasa de estadística en Argentina plantea una clara dicotomía: mientras el derecho internacional exige una correlación estricta entre la cuantía del gravamen y el costo aproximado del servicio estadístico efectivo (Art. VIII del GATT), la jurisprudencia interna más reciente impide que los administrados exijan la operatividad directa de estas cláusulas ante los tribunales nacionales.

Sin embargo, esta limitación del derecho internacional encuentra un valladar dogmático infranqueable en la propia Constitución Nacional argentina. El principio de legalidad en materia tributaria o principio de reserva de ley se constituye así en la verdadera y más eficaz herramienta de control jurisdiccional frente a las prerrogativas del poder recaudatorio del Estado.

Como lo demuestran los fallos de las Cámaras Federales en las causas "*Dass*" y "*Colgate-Palmolive*", los magistrados argentinos mantienen un compromiso ineludible con la división de poderes: ninguna carga fiscal, aun bajo el ropaje de una tasa aduanera retributiva o una delegación histórica, puede ser exigida válidamente a los administrados si el Poder Legislativo no ha fijado de manera previa,

expresa y limitativa sus aspectos esenciales.

Solo a través del respeto irrestricto a este andamiaje constitucional será posible conferir certidumbre, previsibilidad y seguridad jurídica a los administrados, aspectos que resultan esenciales en el complejo sistema jurídico aduanero actual.

conocimiento", Exp. 32325/2025, sentencia del 5/02/2026; Sala IV, "*Incidente N° 1- actor: World Sport SRL, demandado: ARCA- Dto. 1140/24 s/ incidente de apelación*", Exp. 31223/2025/1, sentencia del 16/12/2025.

A FUNÇÃO JURÍDICA DAS REGRAS DE ORIGEM NO SISTEMA MULTILATERAL DA OMC: OS DESAFIOS DA HARMONIZAÇÃO E OS REFLEXOS NO DIREITO ADUANEIRO BRASILEIRO

Carmem Grasielle da Silva

I. Introdução

A crescente fragmentação das cadeias globais de valor transformou profundamente a forma de identificação da origem das mercadorias no comércio internacional. Em um cenário em que diferentes etapas do processo produtivo passam a ser realizadas em múltiplas jurisdições, a origem deixa de coincidir, necessariamente, com a procedência da mercadoria, assumindo papel jurídico fundamental para a determinação do regime normativo incidente sobre as operações de comércio exterior¹.

Nesse contexto, as regras de origem consolidaram-se como um dos principais instrumentos do sistema multilateral do comércio. É por intermédio delas que se estabelece o vínculo jurídico entre a mercadoria e o conjunto de normas aplicáveis à operação internacional, influenciando diretamente a incidência de preferências tarifárias, da cláusula da Nação Mais Favorecida, das medidas antidumping, dos direitos compensatórios, das salvaguardas e de diversos outros instrumentos de política comercial administrados pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Apesar de sua relevância, o Acordo sobre Regras de Origem, celebrado no âmbito da Rodada Uruguai, não alcançou seu principal objetivo: a harmonização dos critérios de determinação da origem não preferencial das mercadorias. Três décadas após sua entrada em vigor, o Programa de Harmonização permanece inconcluso, preservando significativa margem de

discrecionabilidade aos membros da OMC na elaboração e aplicação de suas regras nacionais de origem.

Essa realidade adquire especial relevância diante do atual cenário de recrudescimento das medidas de política comercial². A intensificação da utilização de instrumentos de defesa comercial, a ampliação de medidas unilaterais adotadas por importantes atores do comércio internacional e a crescente sofisticação das cadeias globais de valor evidenciam que a determinação da origem deixou de representar mera questão técnica de classificação aduaneira para assumir posição central na definição do tratamento jurídico aplicável às mercadorias.

O presente artigo parte da premissa de que a ausência de harmonização das regras de origem produz consequências que transcendem o plano das relações comerciais internacionais. Busca-se demonstrar que essa lacuna normativa não apenas amplia a discrecionabilidade dos membros da OMC e reduz a previsibilidade

² Atualizações de junho confirmam que o comércio internacional segue, em 2026, fortemente condicionado por tarifas e medidas unilaterais, com impactos diretos sobre a previsibilidade e as rotas de exportação. Segundo Fritz (2026), a criação do Anexo I-C ao regime norte-americano da Seção 232 reduziu para 15% a tarifa aplicável a determinadas importações de máquinas provenientes de 37 economias, abrangendo aproximadamente US\$ 25,5 bilhões em comércio, o que torna a origem um fator ainda mais decisivo para a competitividade de bens industriais. Fritz, Johannes. The June 2026 Section 232 metals update: origin matters now. Global Trade Alert, 3 jun. 2026. Disponível em: <https://globaltradealert.org/blog/s232-metals-update-june-2026> Acesso em: 4 jul. 2026.

¹ Basaldúa; Trevisan, 2022

do sistema multilateral do comércio, mas também repercute sobre a interpretação dos ordenamentos jurídicos nacionais, influenciando a construção de soluções jurídicas no âmbito do Direito Aduaneiro brasileiro.

Para tanto, o trabalho examina a evolução das regras de origem no sistema da OMC, analisa sua natureza jurídica, investiga os desafios contemporâneos da harmonização diante do recrudescimento das medidas de política comercial e, por fim, analisa, a partir da ADPF nº 400, de que maneira a ausência de critérios internacionalmente harmonizados pode repercutir na interpretação do Direito Aduaneiro interno.

II. As regras de origem no sistema da OMC

O GATT de 1947 continha referências pontuais à origem das mercadorias em diferentes dispositivos, sem, contudo, estabelecer uma disciplina multilateral específica sobre a matéria. Em razão dessa lacuna normativa, os países contratantes mantinham ampla liberdade para definir, em suas legislações internas, os critérios de determinação da origem das mercadorias³.

Essa ampla discricionariedade conferida aos países criava espaço para a adoção de critérios distintos de determinação da origem das mercadorias, favorecendo distorções no comércio internacional. Diante desse cenário, os países participantes da Rodada Uruguai negociaram o Acordo sobre Regras de Origem, com o objetivo de estabelecer princípios comuns para a elaboração e aplicação das regras de origem e instituir um Programa de Harmonização destinado à construção de critérios uniformes para a determinação da origem das mercadorias classificadas no Sistema Harmonizado⁴.

Embora represente o primeiro instrumento multilateral especificamente dedicado ao tema, o Acordo sobre Regras de Origem não estabelece regras uniformes para a determinação da origem das mercadorias. Seus nove artigos disciplinam, fundamentalmente, as regras de origem não preferenciais, esclarecendo, logo no artigo 1º, que suas disposições não se aplicam aos regimes preferenciais decorrentes de acordos comerciais, os quais são objeto apenas da Declaração Comum constante do Anexo II.

Sob o aspecto sistemático, o Acordo pode ser compreendido em quatro grandes eixos normativos. O primeiro, disciplinado pelo artigo 1º, estabelece a definição e o âmbito de aplicação das regras de origem. O segundo, previsto nos artigos 2º e 3º, fixa as disciplinas que orientam a elaboração e a aplicação das normas de origem pelos membros da OMC. O terceiro, compreendido entre os artigos 4º e 7º, dispõe sobre os aspectos institucionais e procedimentais, incluindo notificações, exame das normas nacionais, consultas e solução de controvérsias. Por fim, o artigo 9º institui o Programa de Harmonização das Regras de Origem, considerado um dos principais objetivos do Acordo.

Conforme observa Basaldúa, o Acordo não disciplina propriamente a determinação da origem, limitando-se a estabelecer um conjunto de disciplinas aplicáveis durante o período de transição, enquanto se desenvolvia o Programa de Harmonização, cuja conclusão deveria ocorrer no prazo de três anos contados da data de sua entrada em funcionamento. Complementam esse regime jurídico os anexos relativos ao Comitê Técnico sobre Regras de Origem e a Declaração Comum sobre as Regras de Origem Preferenciais⁵.

A criação do Comitê de Regras de Origem

³ Navarro Varona, 1995 apud Basaldúa, 2018, p. 116.

⁴ Thorstensen, 2016, p. 428.

⁵ Basaldúa; 119, 2018.

e a instituição do Programa de Harmonização evidenciam que a preocupação da OMC não consistia em uniformizar imediatamente as legislações nacionais, mas em estabelecer disciplinas comuns destinadas a assegurar maior objetividade, previsibilidade, imparcialidade e transparência na determinação da origem das mercadorias. Todavia, o Programa de Harmonização não foi concluído no prazo originalmente previsto e permanece inconcluso, preservando significativa margem de discricionariedade aos membros na definição de suas regras de origem. Essa circunstância assume especial relevância no atual contexto de recrudescimento das medidas de política comercial, em que a determinação da origem da mercadoria influencia diretamente a aplicação de tarifas, medidas de defesa comercial e demais restrições ao comércio internacional.

A disciplina internacional das regras de origem não se limita ao âmbito da Organização Mundial do Comércio. Paralelamente ao desenvolvimento do Acordo sobre Regras de Origem, a Organização Mundial das Aduanas (OMA) também passou a tratar da matéria por meio da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros (Convenção de Quioto Revisada), evidenciando a complementaridade existente entre as duas organizações na construção de um regime jurídico internacional sobre a origem das mercadorias.

Nesse contexto, a Convenção de Quioto Revisada foi complementada, em 1999, pelo Anexo Específico K, que disciplina as regras de origem em três capítulos: regras de origem em geral; provas documentais de origem; e controle das provas documentais de origem.

Entretanto, diferentemente do Acordo sobre Regras de Origem da OMC, os anexos específicos da Convenção de Quioto

Revisada possuem adesão facultativa. Em razão dessa característica, apenas um número reduzido de países assumiu obrigações decorrentes do Anexo Específico K. Soma-se a isso o fato de que a Organização Mundial das Aduanas não dispõe de um mecanismo de solução de controvérsias com a mesma efetividade daquele instituído pela OMC, circunstância que limita a eficácia coercitiva de suas normas.

Essa limitação reforça a importância da cooperação institucional entre a OMC e a OMA. O próprio Acordo sobre Regras de Origem instituiu uma estrutura dual de governança, composta pelo Comitê de Regras de Origem, no âmbito da OMC, e pelo Comitê Técnico sobre Regras de Origem, sediado na OMA. Essa repartição de competências permite que as questões eminentemente técnicas sejam desenvolvidas pela Organização Mundial das Aduanas, enquanto os aspectos jurídicos e comerciais permaneçam sob a supervisão da OMC, assegurando que as disciplinas elaboradas no âmbito dessa cooperação possam beneficiar-se do mecanismo de solução de controvérsias do sistema multilateral do comércio.

III. A natureza jurídica das regras de origem

Embora o Acordo sobre Regras de Origem da Organização Mundial do Comércio (OMC) não defina expressamente a natureza jurídica das regras de origem, sua estrutura normativa permite compreendê-las como normas instrumentais de conexão. Sua principal função consiste em estabelecer o vínculo jurídico entre a mercadoria e o regime jurídico que lhe será aplicado no comércio internacional, permitindo identificar o conjunto de direitos e obrigações incidentes sobre determinada operação de importação ou exportação.

Sob essa perspectiva, as regras de origem não se limitam à identificação da

procedência ou da nacionalidade econômica do produto⁶. Ao contrário, constituem pressuposto para a incidência de diversos instrumentos disciplinados pelo sistema multilateral do comércio, uma vez que é por meio da determinação da origem que se identifica o regime jurídico aplicável à mercadoria.

Essa função torna-se evidente no próprio artigo 1º do Acordo sobre Regras de Origem, que relaciona as hipóteses em que as regras de origem não preferenciais são utilizadas. Entre elas destacam-se a aplicação da cláusula da Nação Mais Favorecida, do princípio do tratamento nacional, das listas de concessões tarifárias, das restrições quantitativas, das medidas antidumping, dos direitos compensatórios, das medidas de salvaguarda, das exigências de marcação de origem, das compras governamentais e das estatísticas de comércio exterior. Em todos esses casos, a correta determinação da origem da mercadoria constitui requisito indispensável para definir o tratamento jurídico-comercial aplicável e assegurar a observância dos compromissos assumidos pelos membros da OMC⁷.

A partir dessa função, Vera Thorstensen distingue as regras de origem em duas categorias: preferenciais e não preferenciais. As regras de origem preferenciais decorrem de acordos comerciais celebrados entre dois ou mais países e têm por finalidade assegurar que os benefícios tarifários negociados sejam usufruídos exclusivamente pelas mercadorias originárias das partes signatárias. Além de disciplinarem a concessão de preferências tarifárias recíprocas, desempenham importante papel na prevenção do desvio de comércio, impedindo que produtos originários de países não beneficiários tenham acesso indevido às vantagens

concedidas no âmbito dos acordos preferenciais ou do Sistema Geral de Preferências (SGP), caracterizado pela concessão unilateral e não recíproca de benefícios tarifários pelos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento⁸.

A autora observa, entretanto, que a crescente proliferação de acordos preferenciais fez com que as regras de origem preferenciais se tornassem, em muitos casos, fator de complexidade e de restrição ao comércio internacional, especialmente para os países em desenvolvimento. A diversidade de critérios adotados pelos diferentes acordos aumenta os custos de conformidade e dificulta a previsibilidade das operações comerciais, além de, em muitos casos, tornarem-se verdadeiras barreiras ao comércio internacional, especialmente para os países em desenvolvimento, em razão da complexidade e da heterogeneidade dos critérios adotados nos diversos acordos comerciais.

No tocante as regras de origem não preferenciais, são elas que efetivamente constituem o objeto do Programa de Harmonização instituído pelo Acordo sobre Regras de Origem da OMC. Sua importância decorre do fato de servirem de fundamento para a aplicação de diversos instrumentos de política comercial, razão pela qual sua uniformização representa pressuposto para a efetividade do sistema multilateral do comércio.

Contudo, embora o Programa de Harmonização tenha sido iniciado em 1995, seus trabalhos permanecem inconclusos. A definição de critérios uniformes de origem para cada produto classificado no Sistema Harmonizado envolve interesses econômicos frequentemente divergentes entre os membros da OMC. A posição

⁶ Trevisan, 2018, p. 288.

⁷ Thorstensen, 2016, p. 429.

⁸ Thorstensen, 2016, p. 426.

negociadora de cada Estado varia conforme sua condição de importador, exportador ou produtor de determinado bem, tornando a harmonização das regras de origem um processo de elevada complexidade técnica, econômica e política⁹.

A permanência desse cenário demonstra que a harmonização das regras de origem transcende uma questão meramente técnica de classificação aduaneira. Trata-se de instrumento essencial para assegurar previsibilidade, transparência e segurança jurídica ao sistema multilateral do comércio. Enquanto não concluído o Programa de Harmonização, permanece significativa margem de discricionariedade na elaboração e aplicação das regras nacionais de origem, circunstância que potencializa sua utilização estratégica como instrumento de política comercial e reforça a importância de sua correta compreensão jurídica.

IV. Os desafios da harmonização diante do recrudescimento das medidas de política comercial

Três décadas após a entrada em vigor do Acordo sobre Regras de Origem, a própria OMC reconhece que o Programa de Harmonização permanece inconcluso. Durante a celebração dos trinta anos do Comitê de Regras de Origem, realizada em abril de 2025, a Vice-Diretora-Geral Angela Ellard afirmou que, embora o objetivo inicial de harmonização não tenha sido alcançado, seus propósitos permanecem plenamente atuais diante da crescente complexidade das cadeias globais de valor. Ressaltou, ainda, que empresas inseridas no comércio internacional necessitam de regras de origem previsíveis, simples e transparentes, acrescentando que, à medida que os membros implementam regras de origem e mecanismos de controle cada vez mais sofisticados, torna-se indispensável assegurar que tais disciplinas continuem promovendo a facilitação do comércio, e não

a criação de obstáculos desnecessários ao fluxo internacional de mercadorias (WTO, 2025)¹⁰.

Esse diagnóstico institucional encontra respaldo nos próprios dados divulgados pela Organização Mundial do Comércio. O relatório “*Global Trade Outlook and Statistics 2026*” demonstra que o comércio mundial de mercadorias alcançou aproximadamente US\$ 26 trilhões em 2025, permanecendo inserido em um ambiente de elevada incerteza decorrente das tensões geopolíticas e do recrudescimento das medidas de política comercial. O mesmo relatório projeta desaceleração do crescimento do comércio mundial para 2026, evidenciando que a previsibilidade regulatória passou a representar fator determinante para o funcionamento das cadeias globais de valor (WTO, 2026)¹¹.

A importância das regras de origem também pode ser aferida pelos indicadores apresentados pela própria OMC. Aproximadamente 74% do comércio mundial continua sendo realizado sob a cláusula da Nação Mais Favorecida. Além disso, desde a criação da OMC foram iniciadas cerca de 7.000 investigações antidumping, aproximadamente 700 investigações relativas a direitos compensatórios e mais de 400 procedimentos de salvaguarda. Esses números evidenciam que a correta determinação da origem permanece pressuposto essencial para a aplicação dos principais instrumentos de política comercial

¹⁰ World Trade Organization (WTO). Thirty years of the Committee on Rules of Origin: Opening Remarks by Deputy Director-General Angela Ellard. Geneva: WTO, 4 Apr. 2025. Disponível em: https://www.wto.org/library/events/event_resources/roi_0404202510/768.pdf. Acesso em: 5 jul. 2026.

¹¹ World Trade Organization (WTO). Global Trade Outlook and Statistics 2026. Geneva: WTO, 2026. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gtos0326_e.pdf. Acesso em: 1 jul. 2026.

⁹ Thorstensen, 2016, p. 427.

administrados pelo sistema multilateral (WTO, 2025)¹².

Nesse contexto, o recrudescimento das medidas unilaterais adotadas por diversos membros da OMC, especialmente pelos Estados Unidos, conferiu nova relevância prática às regras de origem. A ampliação das medidas implementadas com fundamento na Section 232 do Trade Expansion Act of 1962¹³, sob o argumento da proteção da segurança nacional, ilustra essa tendência. Além da elevação das tarifas incidentes sobre produtos de aço, alumínio e seus derivados, as medidas passaram a exigir critérios específicos relacionados à origem dos insumos empregados na fabricação das mercadorias, como os requisitos para o aço e para o alumínio. A incidência do regime jurídico deixou, portanto, de depender exclusivamente da origem do produto final, passando a considerar etapas específicas do processo produtivo, o que evidencia o crescente grau de sofisticação das regras de origem utilizadas como fundamento para a aplicação de instrumentos de política comercial¹⁴.

Esse cenário demonstra que a relevância das regras de origem extrapola sua função tradicional de identificação da nacionalidade econômica da mercadoria. Em um ambiente marcado pela fragmentação internacional da produção, pela intensificação das

medidas de defesa comercial e pela crescente utilização de instrumentos tarifários e não tarifários, a determinação da origem tornou-se elemento decisivo para definir o regime jurídico incidente sobre as operações de comércio exterior. A ausência de critérios harmonizados amplia a margem de discricionariedade dos Estados, favorece interpretações divergentes acerca da origem das mercadorias e reduz a previsibilidade necessária ao adequado funcionamento do sistema multilateral do comércio, como ressaltaram Trevisan e Basaldúa¹⁵.

Não se trata de questionar a legitimidade dos instrumentos de política comercial previstos nos acordos administrados pela OMC. Ao contrário, o próprio sistema multilateral reconhece a possibilidade de utilização de medidas antidumping, direitos compensatórios, salvaguardas e outras restrições comerciais quando observados os requisitos estabelecidos nos respectivos acordos. O desafio consiste em assegurar que a determinação da origem das mercadorias ocorra segundo critérios objetivos, transparentes e previsíveis, reduzindo a possibilidade de utilização estratégica das regras de origem como mecanismo indireto de restrição ao comércio internacional.

Assim, a harmonização das regras de origem revela-se pressuposto para a efetividade do próprio sistema multilateral do comércio. Mais do que uniformizar critérios técnicos de determinação da origem, busca limitar a discricionariedade dos membros, fortalecer a segurança jurídica das operações internacionais, reduzir custos de conformidade e assegurar tratamento uniforme aos operadores econômicos. Em um cenário de crescente sofisticação das cadeias globais de valor e de intensificação das medidas de política comercial, a conclusão do Programa de

¹² World Trade Organization (WTO). Thirty years of the Committee on Rules of Origin: Opening Remarks by Deputy Director-General Angela Ellard. Geneva: WTO, 4 Apr. 2025. Disponível em: https://www.wto.org/library/events/event_resources/roi_0404202510/768.pdf. Acesso em: 5 jul. 2026.

¹³ United States. 19 U.S.C. § 1862 – Safeguarding national security (Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962). Disponível em: <https://uscode.house.gov>. Acesso em: 1 jul. 2026.

¹⁴ GLOBAL TRADE ALERT. Global Trade Alert. St. Gallen: St. Gallen Endowment for Prosperity Through Trade, [s.d.]. Disponível em: Global Trade Alert. Acesso em: 5 jul. 2026.

¹⁵ Basaldúa; Trevisan, 2022.

Harmonização representa não apenas um objetivo histórico da OMC, mas uma condição necessária para preservar a previsibilidade, a transparência e a credibilidade do comércio internacional.

V. Reflexos no Direito Aduaneiro brasileiro – ADPF 400

A harmonização das regras de origem foi concebida pela Rodada Uruguai como um instrumento destinado a conferir maior objetividade, previsibilidade, transparência e uniformidade à determinação da origem das mercadorias no comércio internacional. Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, entretanto, o Programa de Harmonização permanece inconcluso, preservando significativa margem para que os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) estabeleçam critérios próprios de determinação da origem das mercadorias.

Embora esse cenário seja normalmente analisado sob a perspectiva do funcionamento do sistema multilateral do comércio, seus reflexos não se restringem às relações comerciais internacionais. A inexistência de critérios internacionalmente harmonizados também repercute sobre a interpretação dos ordenamentos jurídicos nacionais, especialmente nos países cuja disciplina aduaneira convive com normas constitucionais, tributárias e administrativas construídas a partir de categorias jurídicas próprias.

No Brasil, essa problemática pode ser observada no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 400, em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da incidência do Imposto de Importação sobre mercadorias nacionais ou nacionalizadas exportadas definitivamente e posteriormente reimportadas. Ao apreciar a controvérsia, a Corte concentrou sua análise na definição do fato gerador do Imposto de Importação, concluindo que a exportação

definitiva rompe o vínculo da mercadoria com o território aduaneiro nacional, legitimando a incidência do tributo quando de seu retorno ao País.

Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 1º, § 1º, DO DECRETO-LEI N. 37/1966, INCLUÍDO PELO DE N. 2.472/1988. IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO. REIMPORTAÇÃO DE MERCADORIA NACIONAL OU NACIONALIZADA EXPORTADA EM CARÁTER DEFINITIVO. CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. I. CASO EM EXAME 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Procurador-Geral da República em face do art. 1º, § 1º, do Decreto-Lei n. 37/1966, incluído pelo de n. 2.472/1988, e, por arrastamento, do art. 70 do Decreto n. 6.759/2009, no que considera estrangeira, para fins de incidência do imposto de importação, a mercadoria nacional ou nacionalizada exportada que retorne ao País, ressalvadas hipóteses expressamente previstas. 2. Sustenta-se violação aos arts. 153, I, e 146, III, “a”, da CF/1988, no que caberia limitar a incidência do tributo a produtos estrangeiros, sendo inconstitucional equiparação promovida por norma infraconstitucional. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 3. A questão em discussão consiste em saber se: (i) a incidência do imposto de importação sobre mercadoria nacional ou nacionalizada exportada em caráter definitivo e posteriormente reimportada viola os arts. 153, I, e 146, III, “a”, da CF/1988; e (ii) o precedente firmado no RE 104.306 é aplicável à hipótese. III. RAZÕES DE DECIDIR 4. O imposto de importação, de competência privativa da União (CF/1988, art. 153, I), possui natureza predominantemente extrafiscal, constituindo instrumento de política econômica destinado à regulação do comércio exterior e à proteção do mercado interno, cabendo compreender a expressão

“produtos estrangeiros” em consonância com tal finalidade. 5. O critério material do tributo, à luz do art. 19 do Código Tributário Nacional (CTN) e da interpretação sistemática da CF/1988, centra-se no ingresso definitivo de bem no território nacional com destinação ao mercado interno. 6. A exportação definitiva rompe o vínculo econômico da mercadoria com o mercado interno, de modo que seu retorno configura nova operação de internalização, sujeita ao regime jurídico próprio da importação. 7. Eventual entendimento pela impropriedade da tributação sobre bens reintroduzidos no País implicaria tratamento desigual e favorecido, com potencial afronta aos princípios da isonomia tributária e da livre concorrência, além de comprometer a eficácia dos mecanismos de controle aduaneiro. 8. O precedente firmado no RE 104.306 não se aplica ao caso porque envolvida controvérsia distinta, no que analisada a incidência do imposto de importação de mercadorias exportadas temporariamente, estando em debate, no caso, previsão de tributação de bens decorrentes de exportações definitivas. IV. DISPOSITIVO 9. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e pedido julgado improcedente. (ADPF 400, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 23-03-2026, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-04-2026 PUBLIC 07-04-2026)

Sob a perspectiva constitucional, a decisão limita-se à interpretação dos pressupostos de incidência do Imposto de Importação e da disciplina prevista no Decreto-Lei nº 37/1966. Entretanto, sob a ótica do Direito Aduaneiro Internacional, o julgamento evidencia uma dificuldade mais ampla: a inexistência de parâmetros jurídicos internacionalmente harmonizados acerca da determinação da origem das mercadorias favorece a construção de soluções interpretativas desenvolvidas predominantemente a partir das categorias

do direito interno, sem necessariamente dialogar com os conceitos consolidados no sistema multilateral do comércio.

Nesse sentido, Rosaldo Trevisan observa que origem, procedência e aquisição representam atributos geográficos distintos da mercadoria, desempenhando funções jurídicas próprias no Direito Aduaneiro. A origem constitui o elemento de conexão utilizado para determinar o regime jurídico aplicável ao produto, enquanto a procedência identifica o país de onde a mercadoria foi expedida, não se confundindo com sua origem produtiva nem com sua nacionalidade econômica (TREVISAN, 2026).

Não se pretende afirmar que o Supremo Tribunal Federal tenha afastado a aplicação do Acordo sobre Regras de Origem da OMC ou decidido questão submetida à disciplina daquele instrumento internacional. A controvérsia apreciada pela Corte possuía objeto normativo distinto e estava circunscrita à interpretação constitucional do Imposto de Importação. Todavia, a decisão evidencia que a ausência de harmonização internacional das regras de origem dificulta a consolidação de uma linguagem jurídica comum entre o Direito Aduaneiro Internacional e os ordenamentos internos, ampliando o espaço para interpretações construídas a partir de referenciais normativos diversos.

Essa constatação revela importante consequência da harmonização inconclusa das regras de origem. Tradicionalmente, a doutrina identifica como principais efeitos da ausência de harmonização a redução da previsibilidade, o aumento dos custos de conformidade e a ampliação da discricionariedade dos membros da OMC na aplicação dos instrumentos de política comercial. Contudo, os reflexos não se limitam ao plano das relações interestatais. A inexistência de critérios jurídicos

uniformes também repercute sobre a interpretação do Direito Aduaneiro interno, influenciando a construção jurisprudencial de conceitos fundamentais relacionados à circulação internacional de mercadorias.

Sob essa perspectiva, a conclusão do Programa de Harmonização previsto no Acordo sobre Regras de Origem transcende o objetivo histórico de uniformizar critérios técnicos de determinação da origem das mercadorias. Sua efetivação representa importante mecanismo de aproximação entre o Direito Internacional Econômico e os ordenamentos jurídicos nacionais, contribuindo para fortalecer a coerência interpretativa, ampliar a segurança jurídica e conferir maior previsibilidade à aplicação das normas aduaneiras. Em um contexto marcado pela crescente sofisticação das cadeias globais de valor e pela intensificação das medidas de política comercial, a harmonização das regras de origem revela-se pressuposto não apenas para a estabilidade do sistema multilateral do comércio, mas também para a construção de interpretações mais consistentes no âmbito do Direito Aduaneiro brasileiro.

VI. Conclusão

O desenvolvimento da pesquisa permitiu demonstrar que as regras de origem ocupam posição estratégica no sistema multilateral do comércio, na medida em que constituem o elemento jurídico de conexão responsável por definir o regime normativo incidente sobre as mercadorias nas operações internacionais. Longe de desempenharem função meramente técnica ou classificatória, revelam-se pressuposto para a aplicação dos principais instrumentos de política comercial administrados pela Organização Mundial do Comércio.

Verificou-se que o Acordo sobre Regras de Origem representou importante avanço institucional ao estabelecer princípios comuns para a elaboração e aplicação das

regras de origem não preferenciais e ao instituir o Programa de Harmonização. Todavia, a pesquisa demonstrou que esse programa permanece inconcluso, preservando significativa margem de discricionariedade aos membros da OMC na definição de seus critérios nacionais de origem.

Os dados e manifestações institucionais da própria Organização Mundial do Comércio confirmam que essa lacuna permanece atual. Em um contexto caracterizado pela crescente fragmentação das cadeias globais de valor e pela intensificação das medidas de política comercial, a inexistência de critérios harmonizados amplia a complexidade regulatória do comércio internacional, reduz a previsibilidade das operações e potencializa a utilização estratégica das regras de origem como instrumento de política comercial.

A análise também permitiu concluir que os efeitos da harmonização inconclusa não se restringem ao plano internacional. A partir do exame da ADPF nº 400, verificou-se que a ausência de parâmetros jurídicos internacionalmente uniformes pode repercutir na interpretação dos ordenamentos jurídicos nacionais, favorecendo a construção de soluções jurídicas desenvolvidas predominantemente a partir das categorias do direito interno. Não se afirma, com isso, que a decisão do Supremo Tribunal Federal tenha contrariado o Acordo sobre Regras de Origem da OMC, mas que o caso evidencia como a inexistência de conceitos harmonizados dificulta o diálogo entre o Direito Internacional Econômico e o Direito Aduaneiro brasileiro.

Conclui-se, portanto, que a harmonização das regras de origem transcende o objetivo histórico de uniformizar critérios técnicos para identificação da origem das mercadorias. Trata-se de instrumento indispensável para fortalecer a

previsibilidade, a transparência e a segurança jurídica do sistema multilateral do comércio, bem como para promover maior coerência interpretativa entre os compromissos internacionais assumidos pelos Estados e a aplicação do Direito Aduaneiro em seus respectivos ordenamentos internos.

Nesse sentido, a conclusão do Programa de Harmonização permanece um dos principais desafios institucionais da Organização Mundial do Comércio. Sua efetivação representa não apenas mecanismo de facilitação do comércio internacional, mas condição necessária para reduzir assimetrias interpretativas, limitar a discricionariedade na aplicação das regras de origem e reforçar a estabilidade jurídica das relações comerciais internacionais em um cenário marcado pelo recrudescimento das medidas de política comercial.

EL FUTURO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO A 30 AÑOS DE SU CREACIÓN: DESAFÍOS INSTITUCIONALES Y PERSPECTIVAS DE REFORMA

Maia Sasovsky

El pasado octubre tuve el placer de participar como moderadora en la XI Jornada de Derecho Aduanero (la “Jornada”), donde ilustradísimos expositores compartieron sus visiones sobre el pasado, presente y futuro de la Organización Mundial del Comercio (“OMC”), con motivo de los 30 años de la creación de esa Organización.

Esta conmemoración constituye una oportunidad propicia para reflexionar sobre el estado actual del sistema multilateral de comercio y, especialmente, sobre los desafíos que condicionan su evolución futura. Desde su establecimiento en 1995, como resultado de la Ronda Uruguay del GATT, la OMC ha representado el principal marco jurídico e institucional para la regulación del comercio internacional, proporcionando reglas comunes, mecanismos de negociación y procedimientos de solución de controversias destinados a garantizar previsibilidad y seguridad jurídica en las relaciones comerciales entre los Estados.

A 3 décadas de la entrada en vigor del Acuerdo de Marrakech y de la creación de la OMC, resulta oportuno detenernos a pensar sobre la capacidad de esta institución para continuar desempeñando el papel central que históricamente ha ocupado en la gobernanza del comercio internacional. Concebida como la culminación de un proceso de institucionalización iniciado con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947, la OMC logró consolidar un sistema multilateral basado en reglas, orientado a garantizar previsibilidad, transparencia y seguridad jurídica en las relaciones

comerciales entre los Estados.

Sin embargo, el contexto internacional actual presenta características sustancialmente distintas a las que prevalecían al finalizar la Ronda Uruguay. La creciente rivalidad geopolítica entre las principales potencias económicas, la expansión de la economía digital, la proliferación de acuerdos comerciales regionales y la crisis del mecanismo de solución de diferencias han puesto de manifiesto importantes limitaciones institucionales que amenazan la eficacia del sistema multilateral.

En este escenario, la discusión sobre el futuro de la OMC no debe limitarse a la identificación de sus dificultades operativas, sino que debe orientarse a evaluar la necesidad de una profunda reforma institucional que garantice su viabilidad y legitimidad para las próximas décadas.

Recorreremos a continuación muy brevemente los primeros años de vida de la OMC, sus desafíos actuales, y algunas propuestas de reforma que podrían dar pie a una nueva etapa, que acompañe la realidad actual del comercio internacional.

I. La OMC. Origen y primeros 30 años de vida

La OMC encuentra su origen en un contexto histórico caracterizado por profundas transformaciones en el orden político y económico internacional. Hacia finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, el proceso de globalización adquirió una intensidad sin precedentes, impulsado por la creciente interdependencia de los mercados, la expansión de los flujos

comerciales y financieros y la consolidación de políticas orientadas a la liberalización económica. Paralelamente, el fin de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética favorecieron la difusión de modelos económicos basados en la economía de mercado, promoviendo una mayor integración de los Estados al sistema de comercio internacional.

En ese escenario, el marco normativo vigente, sustentado principalmente en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio ("GATT" por sus siglas en inglés) de 1947, comenzó a revelar limitaciones significativas. Si bien dicho instrumento había contribuido durante décadas a la reducción progresiva de barreras arancelarias y al fortalecimiento del intercambio de mercancías, su alcance resultaba insuficiente para responder a los nuevos desafíos de la economía global. El crecimiento del comercio de servicios, la expansión de las inversiones transnacionales y la creciente relevancia económica de los derechos de propiedad intelectual exigían la adopción de disciplinas multilaterales más amplias y eficaces.

Asimismo, la intensificación de las relaciones comerciales internacionales incrementó la complejidad de las controversias entre los Estados, particularmente en sectores sensibles como la agricultura, los textiles y los subsidios al comercio. La ausencia de una organización internacional permanente que administrara integralmente las reglas del sistema multilateral y garantizara mecanismos eficaces de solución de diferencias evidenciaba la necesidad de una reforma institucional profunda. En consecuencia, la comunidad internacional impulsó un proceso de negociación destinado a modernizar y fortalecer la gobernanza del comercio mundial.

Ese propósito se materializó a través de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales (1986-1994), el proceso negociador más amplio desarrollado hasta entonces en el marco del GATT. Su culminación en la firma del Acuerdo de Marrakech, en abril de 1994, dio lugar a la creación de la OMC, institución que comenzó a funcionar el 1 de enero de 1995. La OMC nació, así, como el principal organismo encargado de administrar el sistema multilateral de comercio, ampliando significativamente el alcance de las reglas internacionales e incorporando materias tales como el comercio de servicios, los aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio y un sistema reforzado de solución de controversias, con el objetivo de dotar al comercio internacional de mayor previsibilidad, estabilidad y seguridad jurídica.

En sus primeros 30 años de vida, la OMC presentó un balance mixto, con una etapa inicial de expansión y fortalecimiento institucional seguida por un período de crecientes tensiones y desafíos para el sistema multilateral de comercio.

Durante sus primeras dos décadas, la OMC logró consolidarse como el principal foro de regulación del comercio internacional. La ampliación de su membresía, que pasó de 128 miembros fundadores a representar actualmente más del 98% del comercio mundial, permitió extender la aplicación de reglas comunes a una parte sustancial de la economía global. Asimismo, la Organización contribuyó a dotar de mayor previsibilidad y transparencia a las relaciones comerciales internacionales mediante la administración de los acuerdos multilaterales y el fortalecimiento de disciplinas aplicables no solo al comercio de mercancías, sino también al comercio de servicios y a la propiedad intelectual.

Uno de los aspectos más exitosos de la OMC durante este período fue su Sistema de Solución de Diferencias, considerado durante muchos años uno de los mecanismos internacionales más eficaces para la resolución de controversias entre Estados. Gracias a este sistema, centenares de conflictos comerciales fueron canalizados institucionalmente, reduciendo el riesgo de represalias unilaterales y fortaleciendo la seguridad jurídica del comercio internacional. Un claro ejemplo fue el informe del Órgano de Apelación de enero de 2015, sobre las medidas que afectaban la importación en Argentina¹.

Paralelamente, la Organización impulsó avances normativos relevantes, entre ellos el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, la ampliación del Acuerdo sobre Tecnología de la Información y diversos instrumentos destinados a favorecer la participación de los países en desarrollo en el sistema multilateral.

Sin embargo, a partir de la década de 2010 comenzaron a evidenciarse dificultades crecientes. Las negociaciones multilaterales encontraron obstáculos para alcanzar consensos entre los miembros, particularmente debido a la diversidad de intereses económicos y geopolíticos existentes entre economías desarrolladas, emergentes y en desarrollo. A ello se sumaron el auge de acuerdos comerciales regionales, el aumento de medidas proteccionistas y las tensiones comerciales entre las principales potencias económicas. Estas circunstancias redujeron la capacidad de la Organización para generar nuevas reglas multilaterales con la misma eficacia que durante sus primeros años.

II. Desafíos actuales

En este marco, la discusión sobre el futuro de la OMC trasciende la mera cuestión comercial. Lo que se encuentra en juego es la vigencia de un sistema jurídico multilateral basado en reglas, capaz de ofrecer mecanismos eficaces para la resolución pacífica de controversias y de garantizar condiciones de competencia previsibles para los operadores económicos internacionales.

Estas limitaciones se evidencian, por un lado, en la crisis del multilateralismo como paradigma mundial y como forma de encauzar las relaciones comerciales internacionales. Luego, la parálisis del sistema de solución de diferencias dejó a los miembros de la OMC en una situación de desprotección, que como bien se preguntaba el Dr. Rosaldo Trevisan en su exposición, nos lleva a la pregunta de si existen derechos sin jurisdicción, con la triste respuesta de que un concepto va necesariamente de la mano de la existencia del otro. También es interesante analizar el estado de la OMC a la luz de la seguridad en el comercio internacional, y las iniciativas SAFE de la OMA, como proponía la Dra. Flavia Figueredo.

Por otra parte, el sistema de consensos que propone la OMC vuelve virtualmente impracticable la suscripción de nuevos acuerdos, atento el caudal de miembros que actualmente compone esa organización, y la disparidad de situaciones que los atraviesa. En este contexto, se produjo el florecimiento de los acuerdos regionales y bilaterales que, si bien son propiciados por la OMC, también traen aparejado el riesgo de fragmentación normativa.

En el fondo, y como proponíamos al inicio de este trabajo, el Acuerdo de la OMC habla de una economía internacional que no refleja la realidad actual del comercio exterior, y no parece mostrar la flexibilidad necesaria para adaptarse a este nuevo

¹ WT/DS438/AB/R WT/DS444/AB/R
WT/DS445/AB/R.
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/438_444_445abr_s.pdf

contexto.

II.A. La crisis del multilateralismo y el debilitamiento institucional de la OMC

Uno de los principales desafíos que enfrenta la OMC radica en la crisis del multilateralismo, tal como lo señala en su exposición el Dr. Claudio Gonçalves Pereira, influido por la política de Estados Unidos (especialmente durante las administraciones Trump) y por la creciente competencia estratégica entre Estados Unidos y China.

Durante las primeras décadas de funcionamiento, este esquema permitió consolidar un importante grado de seguridad jurídica en el comercio internacional. No obstante, el crecimiento de las asimetrías económicas entre los miembros y la creciente divergencia de intereses entre países desarrollados y en desarrollo dificultaron progresivamente la adopción de nuevos consensos en el marco de las negociaciones multilaterales.

Como señalaron diversos especialistas en la Jornada, la metodología tradicional de negociación basada en acuerdos integrales o de "todo o nada", que resultó eficaz durante la Ronda Uruguay, se ha vuelto cada vez más compleja en un sistema integrado por más de 160 miembros con prioridades económicas y estratégicas frecuentemente divergentes.

Esta dificultad para alcanzar consensos ha repercutido directamente sobre la capacidad normativa de la organización. Mientras el comercio internacional evoluciona a gran velocidad impulsado por la economía digital, la inteligencia artificial, el comercio electrónico y las cadenas globales de suministro, la agenda regulatoria de la OMC enfrenta importantes obstáculos para actualizarse y responder a estos nuevos desafíos.

II.B. La parálisis del sistema de solución de diferencias

Probablemente el aspecto más crítico para el futuro de la organización sea la situación de su sistema de solución de diferencias.

Tradicionalmente considerado uno de los mayores logros institucionales de la OMC, este mecanismo otorgó a los Estados miembros la posibilidad de resolver controversias comerciales mediante procedimientos jurídicos especializados, limitando la adopción de represalias unilaterales y fortaleciendo el principio de sujeción al derecho internacional.

Sin embargo, el bloqueo producido a partir de diciembre de 2019 respecto de la designación de miembros del Órgano de Apelación generó una situación de virtual paralización de la instancia revisora del sistema. La imposibilidad de alcanzar el número mínimo de integrantes necesarios para su funcionamiento afectó significativamente la eficacia del mecanismo y reabrió interrogantes acerca de la capacidad de la OMC para garantizar el cumplimiento uniforme de sus normas.

Como se abordó en la Jornada, desde una perspectiva institucional, esta circunstancia evidencia una cuestión más profunda: la estrecha relación existente entre jurisdicción y efectividad normativa. Los derechos y obligaciones consagrados en los acuerdos multilaterales de comercio solo pueden adquirir plena operatividad cuando existe un mecanismo jurisdiccional capaz de interpretarlos y hacerlos exigibles.

En respuesta a esta situación, un grupo de miembros impulsó mecanismos alternativos, como el Acuerdo Multipartito de Arbitraje de Apelación (MPIA), liderado por la Unión Europea. No obstante, estas soluciones poseen un alcance limitado, dado que no participan de ellas actores clave del

comercio internacional, como Estados Unidos e India. En consecuencia, si bien constituyen herramientas útiles para preservar parcialmente la función jurisdiccional, difícilmente puedan considerarse una solución definitiva para la crisis institucional de la organización.

II.C. Nuevas exigencias: facilitación, seguridad y cooperación aduanera

Paralelamente a la crisis institucional, la evolución del comercio internacional plantea nuevos desafíos regulatorios para la OMC y para las administraciones aduaneras nacionales.

Entre ellos adquieren especial relevancia las cuestiones vinculadas con la seguridad de las cadenas logísticas internacionales, la lucha contra el narcotráfico y el comercio ilícito, así como la necesidad de compatibilizar los controles estatales con objetivos de facilitación comercial.

En este contexto, las iniciativas promovidas por la Organización Mundial de Aduanas, particularmente a través de la actualización del Marco SAFE 2025², reflejan una tendencia creciente hacia esquemas de cooperación entre el sector público y el sector privado. La figura del Operador Económico Autorizado constituye uno de los ejemplos más representativos de esta evolución, en tanto procura generar modelos de confianza mutua basados en estándares verificables de trazabilidad, seguridad y cumplimiento normativo.

Resulta significativo advertir que estos nuevos enfoques introducen una lógica de corresponsabilidad institucional. Tradicionalmente, las obligaciones vinculadas al cumplimiento aduanero recaían principalmente sobre los operadores privados. Actualmente, se observa una

progresiva incorporación de compromisos y deberes de actuación por parte de las propias administraciones públicas, lo cual fortalece los principios de buena administración, transparencia y seguridad jurídica.

Esta transformación podría anticipar una evolución más amplia del sistema multilateral de comercio, orientada hacia modelos regulatorios menos centrados en la confrontación y más apoyados en la cooperación institucional.

II.D. La crisis del principio de consenso

La regla del consenso constituye uno de los pilares tradicionales del funcionamiento de la OMC. Su fundamento radica en la búsqueda de legitimidad y en la preservación de la igualdad soberana de los Estados miembros. No obstante, la experiencia acumulada durante los últimos años demuestra que dicho mecanismo enfrenta crecientes dificultades para producir resultados eficaces en un sistema integrado por más de ciento sesenta economías con intereses frecuentemente divergentes.

La complejidad que caracterizó las negociaciones de la Ronda de Doha constituye una muestra elocuente de esta problemática. Las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo, particularmente en materias vinculadas a subsidios, agricultura y acceso a mercados, evidenciaron las limitaciones de un sistema que exige niveles extremadamente elevados de consenso político para avanzar en nuevas disciplinas. Según se destacó durante la Jornada, la metodología negociadora de carácter integral o de “todo o nada”, exitosa durante la Ronda Uruguay, resulta actualmente cada vez más difícil de implementar.

Frente a esta realidad, diversos sectores académicos y gubernamentales han propuesto explorar mecanismos de mayor

² SAFE Framework of standards. https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-2025_en.pdf?la=en

flexibilidad institucional, incluyendo la ampliación de los acuerdos plurilaterales. Tales instrumentos permitirían avanzar en determinadas áreas de interés común sin necesidad de alcanzar consensos universales, evitando que la oposición de un número reducido de miembros paralice la evolución normativa del sistema.

La cuestión central consiste en encontrar un equilibrio adecuado entre eficacia decisoria y legitimidad institucional, de manera que la organización pueda adaptarse a las exigencias contemporáneas sin sacrificar sus principios fundacionales.

II.E. La proliferación de acuerdos regionales y el riesgo de fragmentación normativa

La dificultad de la OMC para actualizar sus reglas ha coincidido con una expansión sostenida de acuerdos comerciales preferenciales, regionales y bilaterales. Estos instrumentos han comenzado a incorporar disciplinas innovadoras en materias tales como comercio digital, propiedad intelectual, medio ambiente, facilitación comercial e inversiones.

Si bien este fenómeno refleja la voluntad de los Estados de continuar profundizando la integración económica, también genera riesgos crecientes de fragmentación normativa. Como señala el Dr. Claudio Gonçalves Pereira en la Jornada, la coexistencia de múltiples regímenes regulatorios puede incrementar los costos de cumplimiento, dificultar la armonización de estándares y reducir la previsibilidad jurídica para los operadores económicos internacionales.

En este sentido, la consolidación de reglas comunes y multilaterales continúa siendo una finalidad deseable desde la perspectiva de la seguridad jurídica y de la estabilidad del comercio global. Para preservar esa

función integradora, la OMC debe recuperar capacidad de liderazgo normativo y fortalecer su papel como espacio central de coordinación internacional.

A. Una organización diseñada para una realidad económica superada

Otro de los aspectos que justifican la necesidad de una reforma institucional radica en la creciente distancia existente entre las reglas de la OMC y las transformaciones experimentadas por la economía global durante las últimas tres décadas. Esto también fue abordado por el Dr. Claudio Gonçalves Pereira en la Jornada.

La estructura normativa vigente fue concebida en un contexto caracterizado por una menor integración digital, una participación más limitada de las economías emergentes y una agenda comercial centrada predominantemente en el intercambio de bienes. Por el contrario, el comercio internacional actual se encuentra fuertemente influenciado por fenómenos que apenas eran incipientes en 1995, tales como el comercio electrónico, los flujos transfronterizos de datos, las plataformas digitales, la inteligencia artificial, la economía verde y las nuevas cadenas globales de valor.

La insuficiente capacidad de la OMC para generar consensos en torno a estas nuevas materias ha provocado una creciente brecha entre la realidad económica y el marco jurídico destinado a regularla. Ello reduce la capacidad de la organización para ofrecer respuestas eficaces frente a los desafíos contemporáneos y debilita su rol como foro central para la elaboración de normas comerciales internacionales.

La reforma institucional debería orientarse, por tanto, a dotar a la organización de mecanismos más dinámicos de producción normativa, capaces de compatibilizar la

participación inclusiva de sus miembros con la necesidad de responder oportunamente a las nuevas realidades económicas.

III. Algunas propuestas de adecuación institucional

En respuesta a las dificultades que la OMC experimenta en los últimos años, en términos de dar respuesta a los desafíos institucionales que se plantean, diversas voces han ensayado propuestas de reforma que permitan “poner en valor” nuevamente el funcionamiento de la OMC. En este sentido, no existe una única propuesta de reforma, sino varias corrientes impulsadas por distintos grupos de miembros (Unión Europea, Ottawa Group, Estados Unidos, países en desarrollo, académicos y la propia Secretaría), aunque el factor común es que todas tienden a concentrarse en cuatro grandes ejes: solución de diferencias, función negociadora, función de deliberación y gobernanza institucional.

Con respecto al sistema de solución de diferencias, la Comisión Europea, en su documento *Reforming the WTO*³ de 2021 vuelve a poner la luz sobre la importancia de un sistema de solución de diferencias que devuelva la seguridad jurídica a los miembros del acuerdo, promoviendo el cumplimiento de las reglas a las que los mismos estados se sometieron, y con la tranquilidad de que un eventual incumplimiento será remediado. En este sentido, la propuesta más concreta y urgente es el nombramiento de los miembros del Órgano de Apelación cuyas posiciones se encuentran vacantes.

Por su parte, los Estados Unidos han manifestado su preocupación respecto de limitar el exceso interpretativo de los

árbitros o jueces, así como establecer plazos más estrictos para resolver disputas⁴.

Asimismo, durante el denominado “Proceso Molina” de negociación sobre reforma del sistema de solución de diferencias, se trabajó en un proceso informal, dirigido por los Estados Unidos, en el que se identificaron cuestiones del Órgano de Solución de Controversias (“OSC”) a modificar, ofreciendo una serie de opciones para: 1) resolver diferencias; 2) simplificar los procedimientos; y 3) hacerlos menos costosos, más transparentes, responsables y accesibles para todos los Miembros, en particular los países en desarrollo y menos adelantados Miembros⁵.

En relación con el papel de la OMC en términos de su función negociadora, y considerando las nuevas formas de comercio que el acuerdo ni siquiera aborda, diversos miembros han promovido una interpretación más flexible del principio del consenso, propuesta que el Dr. Claudio Gonçalves Pereira también aborda en su exposición. El Grupo Ottawa, liderado por Canadá y que incluye otros 14 países miembro de la OMC, propone el reconocimiento de la legitimidad de los acuerdos plurilaterales abiertos, entendidos como acuerdos negociados por grupos de miembros dispuestos a avanzar en determinadas materias sin requerir la participación inmediata de la totalidad de los integrantes de la organización⁶.

La Unión Europea ha sido uno de los

⁴<https://www.reuters.com/business/reform-proposals-emerge-fix-wto-by-early-2024-document-2023-10-26/>

⁵ JOB/GC/385 Informe del Excmo. Sr. Petter ØLBERG, Presidente del OSD, Reunión Extraordinaria del Consejo General, 16/2/24. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s://Jobs/GC/385.pdf&Open=True>

⁶ International Chamber of Commerce (ICC), Statement Ahead of WTO MC12, junio de 2022, apartado “WTO Reform”. Government of Canada, *WTO Reform: Canada and the Ottawa Group*.

³ European Commission, *Reforming the WTO towards a sustainable and effective multilateral trading system*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. <https://knowledge4policy.ec.europa.eu/sites/default/files/NG0221300ENN.en.pdf>

principales impulsores de esta línea reformista, proponiendo la modernización de las normas sustantivas de la OMC para abordar cuestiones vinculadas a los subsidios estatales, las empresas públicas, el comercio electrónico y la sostenibilidad ambiental⁷. En igual sentido, el Grupo Ottawa ha sostenido la necesidad de fortalecer la capacidad negociadora de la organización mediante mecanismos más ágiles y adaptados a las realidades económicas del siglo XXI⁸.

Uno de los aspectos más controvertidos del debate reformista se refiere al principio del consenso, que históricamente ha regido el funcionamiento de la OMC. Diversos miembros consideran que la exigencia de unanimidad dificulta la adaptación de la organización a un entorno económico internacional crecientemente complejo y heterogéneo.

En consecuencia, algunas propuestas como la del Grupo Africano, ACP (África, Caribe y Pacífico), PMA (Países Menos Adelantados), India y otros países en desarrollo sugieren la introducción de procedimientos más flexibles que permitan avanzar en determinadas materias aun cuando no exista consenso absoluto, particularmente mediante el recurso a acuerdos plurilaterales o procedimientos institucionales simplificados⁹.

En paralelo, durante el proceso preparatorio de la XIII Conferencia Ministerial se desarrolló el enfoque conocido como *reform by doing* o “reforma basada en la acción”, consistente en implementar mejoras operativas graduales en el funcionamiento cotidiano de los órganos de la OMC sin necesidad de modificar formalmente los acuerdos constitutivos. Entre las medidas consideradas se encuentran la mejora de la coordinación entre órganos, la racionalización de procedimientos y el fortalecimiento del papel del Consejo General como instancia de supervisión horizontal¹⁰.

Finalmente, diferentes iniciativas han destacado la necesidad de fortalecer la gobernanza institucional de la OMC. Entre las propuestas más frecuentes se encuentran la ampliación de las funciones coordinadoras del Consejo General, la mejora de la interacción entre los órganos deliberativos y negociadores, el fortalecimiento de la asistencia técnica destinada a los países en desarrollo y la incorporación más sistemática de aportes provenientes del sector privado, la academia y la sociedad civil¹¹.

Estas iniciativas reflejan una tendencia general hacia modelos de gobernanza más abiertos y participativos, inspirados en las prácticas adoptadas por otras organizaciones económicas internacionales.

⁷ European Commission, EU Concept Paper on WTO Reform, 18 de septiembre de 2018; European Commission, Reforming the WTO: Towards a Sustainable and Effective Multilateral Trading System, 2021.

⁸ Government of Canada, WTO Reform: Canada and the Ottawa Group, Global Affairs Canada, actualizado en 2024.

⁹ South Centre, WTO Reform: Mapping Submissions and the Facilitator's Draft Work Plan, 8 de febrero de 2026. <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2026/02/South-Centre-Analytical-Note-Mapping-WTO-Reform-Submissions-8-February-2026.pdf>

¹⁰ WT/MIN(24)/7, WTO Reform – Reform by Doing: State of Play in WTO Councils, Committees and Negotiating Bodies, 15 de febrero de 2024. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN24/7R1.pdf&Open=True>

¹¹ WT/MIN(24)/7, WTO Reform – Reform by Doing: State of Play in WTO Councils, Committees and Negotiating Bodies, 15 de febrero de 2024.

IV. Reflexiones finales

A 30 años de su creación, la OMC continúa siendo una institución esencial para el funcionamiento del comercio internacional. No obstante, enfrenta desafíos de una magnitud que probablemente no tenían precedentes desde su establecimiento.

La recuperación de un sistema de solución de controversias plenamente operativo aparece como una condición indispensable para preservar la legitimidad y eficacia del orden comercial multilateral. Del mismo modo, la organización deberá encontrar mecanismos que permitan superar la parálisis negociadora y avanzar en la regulación de nuevas realidades económicas sin renunciar a los principios de inclusión y consenso que caracterizan al sistema multilateral.

En este contexto, la reforma institucional no debe ser concebida como una opción meramente conveniente, sino como una necesidad impostergable para preservar la vigencia del sistema multilateral basado en reglas. La recuperación de un mecanismo jurisdiccional plenamente operativo, la modernización de los procesos decisorios y la adaptación de la agenda normativa a los desafíos del siglo XXI constituyen objetivos indispensables para fortalecer la legitimidad y eficacia de la organización.

En definitiva, la verdadera discusión no radica en determinar si la OMC debe reformarse, sino en establecer de qué manera puede hacerlo sin renunciar a los principios jurídicos que han inspirado su actuación durante las últimas tres décadas. La alternativa al éxito de ese proceso no parece ser la preservación del statu quo, sino la progresiva sustitución del multilateralismo por esquemas fragmentados de regulación comercial, con las consecuentes pérdidas de previsibilidad, seguridad jurídica y estabilidad que ello implicaría para la comunidad internacional.

EL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO (OEA) EN LA REPÚBLICA ARGENTINA: A LA LUZ DEL ACUERDO SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO DE LA OMC Y DEL MARCO SAFE DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS

Silvina M. Gottifredi

“In memoriam”

En el marco de las **Jornadas de Derecho Aduanero realizadas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en octubre de 2025**, se llevó a cabo un especial reconocimiento académico a la trayectoria de la **Dra. Catalina García Vizcaíno**, dado que coetáneamente a dicho evento ocurrió su desaparición física. Su obra ha tenido una influencia decisiva en la consolidación del Derecho Tributario y Aduanero argentino contemporáneo. Su producción doctrinaria, caracterizada por el rigor técnico, la sistematicidad conceptual y la profundidad analítica, ha contribuido de manera significativa a la formación de generaciones de abogados, juristas y al desarrollo de instituciones fundamentales del sistema tributario y aduanero.

El homenaje realizado en dicho ámbito académico puso de relieve la excelencia de su aporte en la construcción de un Derecho Aduanero moderno, especialmente en lo relativo al estudio de las garantías del administrado, el procedimiento aduanero y la articulación entre potestades de fiscalización y principios de legalidad. Su presencia doctrinaria constituye un punto de referencia ineludible en el debate contemporáneo sobre la modernización de la administración aduanera y la incorporación de estándares internacionales de facilitación del comercio.

Es por ello que considero un deber de gratitud y un honor recordar —como tuve oportunidad de expresarle en numerosas ocasiones— el privilegio de haber sido su alumna y, más tarde de haber recibido su

generosa convocatoria para integrar su cuerpo docente en actividades académicas. Ese recorrido compartido a lo largo de los años dio origen a un vínculo que trascendió el ámbito estrictamente profesional y académico dado que no solo ejerció una influencia decisiva en mi formación profesional /académica sino en mi vida personal, en especial en el ejercicio de mi maternidad y la calidez y el apoyo que me diera en ese momento tan trascendental de mi vida. Su ejemplo, su generosidad intelectual y su magisterio constituyen un legado perdurable que, junto con el de otros entrañables y respetados maestros que la vida me ha concedido, continúa inspirando y orientando mi quehacer académico, profesional y humano.

“Non omnis moriar”

I. Introducción

La evolución del Derecho Aduanero durante las últimas tres décadas evidencia un profundo cambio de paradigma. Tradicionalmente, la función aduanera se encontraba asociada principalmente al control documental de las operaciones de importación y exportación, al cobro de los tributos aduaneros y a la prevención del fraude fiscal. Sin embargo, la aceleración del comercio internacional, la integración de las cadenas globales de suministro y la irrupción de nuevas amenazas vinculadas al terrorismo internacional, el crimen organizado transnacional, el contrabando y otras formas de delincuencia económica obligaron a redefinir el papel de las administraciones aduaneras.

Como consecuencia de este proceso, las aduanas dejaron de ser concebidas exclusivamente como organismos de fiscalización para transformarse progresivamente en instituciones orientadas a equilibrar dos objetivos que, en apariencia, podrían resultar contrapuestos: garantizar la seguridad de la cadena logística internacional y, al mismo tiempo, facilitar el comercio legítimo.

Este nuevo paradigma encuentra su fundamento en una idea central: no todos los operadores económicos presentan el mismo nivel de riesgo. Por ello, los recursos de control estatal deben concentrarse en aquellos sujetos, operaciones o mercancías que exhiben mayores probabilidades de incumplimiento, mientras que quienes demuestren elevados estándares de cumplimiento normativo pueden acceder a mecanismos de simplificación administrativa y reducción de controles.

La incorporación del análisis de riesgo como herramienta esencial de la gestión aduanera constituye, probablemente, una de las transformaciones más significativas del Derecho Aduanero moderno. Como sostiene el Dr. Ricardo Xavier Basaldúa, las administraciones aduaneras contemporáneas ya no pueden basar su actuación en controles universales, sino en procedimientos selectivos sustentados en criterios objetivos que permitan optimizar la utilización de los recursos públicos y favorecer el comercio lícito.

En igual sentido, la Dra. Catalina García Vizcaíno ha destacado que la facilitación del comercio no supone una disminución de las potestades estatales de control, sino una nueva modalidad de ejercicio de dichas competencias mediante mecanismos más eficientes, transparentes y compatibles con las exigencias del comercio internacional.

En el plano internacional, esta evolución

fue impulsada principalmente por la OMA mediante la adopción del Marco Normativo SAFE para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, aprobado en 2005, instrumento que introdujo la figura del Operador Económico Autorizado como uno de los pilares fundamentales para fortalecer la cooperación entre las administraciones aduaneras y el sector privado.

Posteriormente, la OMC consolidó esta orientación mediante el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), vigente desde 2017, cuyo artículo 7.7 exhorta a los Estados miembros a establecer programas de operadores autorizados que permitan otorgar beneficios diferenciados a aquellos operadores que acrediten adecuados niveles de cumplimiento, solvencia y seguridad¹.

En la República Argentina, la implementación del Programa Operador Económico Autorizado representó uno de los cambios institucionales más relevantes en materia de gestión aduanera durante las últimas décadas. El sistema procura reemplazar el tradicional modelo basado en controles masivos por un esquema sustentado en la confianza recíproca entre la administración aduanera y los operadores privados, fortaleciendo simultáneamente la competitividad del comercio exterior argentino y la protección de la renta fiscal.

No obstante, la consolidación del régimen plantea importantes interrogantes jurídicos. Entre ellos cabe mencionar el alcance de las facultades discrecionales de la administración para otorgar o revocar la certificación, la proporcionalidad de los requisitos exigidos para acceder al programa, el impacto económico derivado de las inversiones necesarias para cumplir los estándares internacionales y la efectiva

¹ Argentina internalizó el AFC mediante Ley 27.373 dictada el 28 de julio de 2017.

materialización de los beneficios prometidos por el sistema.

Estas cuestiones han adquirido creciente relevancia en el ámbito académico. En ese sentido, la **XI Jornada de Derecho Aduanero**, realizada el **31 de octubre de 2025** en la **Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires**, bajo el lema "*De Marrakech a la Aduana del Siglo XXI: 30 años de la OMC y el futuro del Derecho Aduanero*", incluyó exposiciones y debates sobre la modernización de la gestión aduanera, la facilitación del comercio y los nuevos modelos de cumplimiento, constituyendo un marco propicio para el análisis de la figura del OEA y de los desafíos que presenta su implementación en Argentina.

El objetivo de este trabajo consiste en analizar el régimen jurídico del OEA desde una perspectiva integral, combinando el estudio de las normas internacionales, la legislación argentina y los principales aportes doctrinarios nacionales y extranjeros. Se procura demostrar que el OEA constituye mucho más que un mecanismo de simplificación administrativa: representa un modelo de gobernanza aduanera basado en la confianza, la gestión del riesgo y la cooperación institucional, cuya adecuada implementación puede contribuir significativamente a mejorar la competitividad del comercio exterior argentino sin menoscabar las funciones esenciales de control que corresponden al Estado.

II. El origen del Operador Económico Autorizado y el Marco Normativo SAFE de la Organización Mundial de Aduanas

II.A. El cambio de paradigma en la administración aduanera

La figura del OEA no constituye una creación aislada del Derecho Aduanero contemporáneo, sino el resultado de un profundo proceso de transformación

institucional experimentado por las administraciones aduaneras durante las últimas décadas. Dicho proceso responde a la necesidad de compatibilizar dos objetivos que históricamente aparecían en tensión: la protección de la seguridad de las fronteras y la facilitación del comercio internacional².

Hasta finales del siglo XX, la actividad aduanera se encontraba predominantemente orientada al control físico de las mercancías, la percepción de los tributos y la represión del fraude aduanero. Sin embargo, la intensificación de las cadenas globales de suministro, la creciente utilización del transporte multimodal y la expansión del comercio internacional evidenciaron las limitaciones de un modelo basado en controles exhaustivos sobre la totalidad de las operaciones.

El punto de inflexión se produjo tras los atentados terroristas del **11 de septiembre de 2001** en los Estados Unidos. A partir de ese momento, la comunidad internacional comprendió que la cadena logística internacional podía ser utilizada para fines distintos al comercio legítimo, incluyendo el terrorismo, el tráfico ilícito de mercancías, el contrabando, el narcotráfico y otras manifestaciones de la criminalidad organizada transnacional.

Como consecuencia, las administraciones aduaneras comenzaron a desarrollar mecanismos de **gestión del riesgo**, sustituyendo progresivamente los controles universales por sistemas de selección inteligente de operaciones. Este cambio implicó abandonar la lógica del control indiscriminado para adoptar un modelo basado en perfiles de riesgo y en la diferenciación entre operadores confiables y operadores de mayor exposición al

² Organización Mundial de Aduanas (OMA). *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*. 2021, Bruselas: World Customs Organization.

incumplimiento.

En este contexto, la confianza institucional pasó a convertirse en un activo jurídico. El cumplimiento voluntario de las obligaciones aduaneras dejó de ser únicamente un deber legal para transformarse en un elemento susceptible de generar beneficios concretos para los operadores económicos.

II.B. El Convenio de Kyoto Revisado como antecedente inmediato

Uno de los antecedentes normativos más relevantes del programa OEA se encuentra en el **Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto Revisado)**, administrado por la OMA.

Este instrumento introdujo principios que posteriormente serían desarrollados por el Marco SAFE, entre ellos:

- la simplificación de los procedimientos aduaneros;
- la utilización de tecnologías de la información;
- la gestión del riesgo;
- la transparencia administrativa;
- la cooperación entre las administraciones aduaneras y los operadores privados.

Como sostiene el Dr. **Ricardo Xavier Basaldúa**³, la evolución del Derecho Aduanero moderno demuestra que la eficacia del control estatal no depende de la intensidad de las inspecciones sino de la calidad de la información disponible para la administración. En consecuencia, el análisis de riesgo constituye hoy uno de los principios estructurales de la función aduanera.

³ Basaldúa, Ricardo Xavier. *La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional*. 2.^a ed., 2013, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

En una línea similar, la Dra. **Catalina García Vizcaíno**⁴ señala que la facilitación del comercio debe entenderse como una política pública compatible con la preservación del interés fiscal, siempre que los mecanismos de simplificación descansen sobre procedimientos objetivos de evaluación del riesgo y del cumplimiento.

II.C. El Marco Normativo SAFE de la Organización Mundial de Aduanas⁵

La consolidación definitiva del nuevo modelo tuvo lugar en **2005**, cuando la Organización Mundial de Aduanas aprobó el **Marco Normativo SAFE para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade)**, considerado actualmente el principal instrumento internacional en materia de seguridad y facilitación del comercio. El Marco SAFE fue concebido como una respuesta coordinada frente a los nuevos desafíos del comercio internacional y promueve estándares comunes para fortalecer simultáneamente la seguridad de la cadena logística y la eficiencia de los procedimientos aduaneros⁶.

La filosofía del Marco SAFE parte de una premisa sencilla: **las administraciones aduaneras no disponen de recursos suficientes para controlar exhaustivamente la totalidad de las operaciones comerciales**, por lo que resulta indispensable identificar aquellos operadores que presentan un historial comprobado de cumplimiento y concentrar

⁴ García Vizcaíno, Catalina. *Presentación de la Mesa Redonda*. En: IX Jornadas Internacionales de Derecho Aduanero. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios Fiscales (AAEF), 2017, pp. 141-148.

⁵ *Idem* nota 2.

⁶ Organización Mundial de Aduanas (OMA). *AEO Compendium*. Bruselas: World Customs Organization, 2024.

los controles sobre las operaciones de mayor riesgo.

En este sentido, el documento de la OMA incorpora una visión innovadora basada en la colaboración público-privada. La seguridad deja de ser una responsabilidad exclusiva del Estado para convertirse en un objetivo compartido entre la administración aduanera y los distintos integrantes de la cadena logística internacional.

II.D. Los pilares del Marco SAFE

El Marco SAFE se estructura sobre 3 grandes pilares institucionales.

Pilar Aduana–Aduana (Customs - to - Customs)

- Promueve la cooperación y el intercambio de información entre administraciones aduaneras.
- Se basa en la gestión coordinada de riesgos, el reconocimiento mutuo y el intercambio anticipado de datos para identificar envíos de alto riesgo antes de su llegada.
- Su objetivo es reforzar la seguridad de la cadena logística internacional mediante la colaboración entre autoridades aduaneras.

Pilar Aduana–Empresa (Customs - to - Business)

- Establece una relación de cooperación entre las administraciones aduaneras y los operadores privados.
- Su principal instrumento es el programa del Operador Económico Autorizado (OEA/AEO), mediante el cual las empresas que cumplen determinados estándares de seguridad y cumplimiento reciben beneficios en materia de facilitación del comercio.
- Busca fomentar el cumplimiento voluntario y optimizar los controles aduaneros.

Esta segunda dimensión representa uno

de los cambios conceptuales más importantes del Derecho Aduanero contemporáneo. El operador deja de ser considerado únicamente como sujeto fiscalizado para convertirse en un verdadero colaborador de la administración en la protección de la cadena logística internacional

Pilar Aduana–Otros Organismos Gubernamentales (Customs - to - Other Government Agencies)

- Incorporado en la actualización del Marco SAFE de 2015.
- Promueve la coordinación entre la aduana y los demás organismos públicos con competencia en el control de mercancías (sanidad, agricultura, seguridad, medio ambiente, entre otros).
- Su finalidad es lograr una gestión integrada de fronteras, evitar la duplicación de controles y mejorar la eficiencia de las operaciones de comercio exterior.

II.E. La definición del Operador Económico Autorizado

El Marco SAFE define al OEA como el operador que, formando parte del movimiento internacional de mercancías, ha sido reconocido por la administración aduanera como cumplidor de los estándares establecidos en materia de seguridad de la cadena logística, cumplimiento normativo y confiabilidad.

La certificación no constituye un privilegio discrecional sino el reconocimiento administrativo de que el operador ha demostrado un comportamiento consistente con elevados niveles de cumplimiento jurídico y organizacional.

En consecuencia, el programa OEA se apoya sobre una lógica de **reciprocidad**: el operador asume mayores compromisos en materia de seguridad, trazabilidad, controles internos y cumplimiento normativo, mientras que la administración

aduanera otorga beneficios tales como reducción de controles físicos y documentales, mayor previsibilidad y procedimientos simplificados⁷.

II.F. La gestión del riesgo como fundamento jurídico del OEA

Desde la perspectiva doctrinaria, la gestión del riesgo constituye el verdadero fundamento jurídico del OEA.

En palabras del Dr. **Enrique Carlos Barreira**⁸, la evolución de la función aduanera exige abandonar la concepción tradicional del control absoluto para privilegiar mecanismos selectivos que permitan utilizar racionalmente los recursos públicos.

En igual sentido, el Dr. **Harry Schurig**⁹ ha sostenido que la modernización de las aduanas requiere una relación cooperativa entre la autoridad aduanera y los operadores económicos, sustentada en la transparencia, la previsibilidad y el cumplimiento voluntario de las obligaciones legales, ideas que han sido desarrolladas en el ámbito académico argentino y que guardan estrecha relación con la evolución del comercio internacional.

Esta concepción coincide con la tendencia observada en numerosos sistemas tributarios modernos, donde el denominado *cooperative compliance* procura fortalecer el cumplimiento espontáneo mediante relaciones institucionales basadas en la confianza recíproca.

⁷ Karlsson, L. Back to the future of Customs: A new AEO paradigm will transform the global supply chain for the better. *World Customs Journal*, March 2019, Volume 11, Number 1.

⁸ Barreira, Enrique C. *Código Aduanero. Comentarios, antecedentes y concordancias*. 1986, Tomo II-A. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

⁹ Schurig, H. *Tecnologías y controles bidireccionales y colaborativos para la mejor gestión aduanera*. 2023, Mercojuris.

II.G. Primeras experiencias comparadas¹⁰

La implementación del OEA dio lugar a programas nacionales con particularidades propias, aunque inspirados en estándares comunes. Entre las experiencias más relevantes pueden mencionarse:

- el programa **C-TPAT (Customs Trade Partnership Against Terrorism)** de los Estados Unidos;
- el régimen de **Authorized Economic Operator (AEO)** de la Unión Europea;
- los programas implementados por Japón, Corea del Sur, China y Canadá;
- los sistemas adoptados posteriormente por diversos países latinoamericanos, entre ellos Brasil, Uruguay, México, Colombia, Chile y Argentina.

La progresiva celebración de **Acuerdos de Reconocimiento Mutuo- ARM o Mutual Recognition Agreements – MRA** entre administraciones aduaneras demuestra que el OEA ha dejado de ser un programa nacional para convertirse en un instrumento de integración jurídica del comercio internacional. La certificación obtenida en un Estado puede producir efectos en otras jurisdicciones cuando existe reconocimiento recíproco, reduciendo costos logísticos y

¹⁰ Viquez Rodríguez, A. Propuesta para la modernización de la Aduana en Costa Rica (2024).
- Morelos, J., Cardona, D., & Hernández, H.. El Operador Económico Autorizado (OEA): la apuesta de la Organización Mundial de Aduana a la Seguridad de la Cadena de Suministros y el Comercio Internacional, 2022, *Revista científica anfibios*, 5(2), 101-109.

-Caballero, J. A. C. *El Operador Económico Autorizado en El Perú: Balance y Sugerencias para su Mejora Regulatoria*, 2021, (Master's thesis, Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú)).

- De La Torre Romero, Martha Elizabeth, et al. Impactos y beneficios del programa C-TPAT, en la competitividad de las empresas exportadoras. *PUBLICACIÓN TÉCNICA*, 2020, no 610.

tiempos de despacho.

III. El artículo 7.7 del AFC de la OMC y su proyección sobre el régimen del OEA

El **AFC** de la OMC constituye uno de los instrumentos multilaterales más relevantes en materia de modernización aduanera, al establecer estándares vinculantes destinados a reducir los costos y tiempos del comercio internacional mediante la simplificación de procedimientos fronterizos.

Dentro de su estructura, el **artículo 7** regula el “**levante y despacho de mercancías**”, incorporando un conjunto de mecanismos orientados a agilizar la liberación de bienes sin afectar los controles aduaneros esenciales. En este marco, el **párrafo 7.7** introduce la figura de los **operadores autorizados**, constituyendo la base normativa multilateral del modelo OEA.

Tal como surge del texto del Acuerdo, los Miembros de la OMC deben establecer **medidas adicionales de facilitación del comercio** para aquellos operadores que cumplan determinados criterios de cumplimiento normativo y gestión del riesgo, aunque se admite también la posibilidad de extender tales beneficios a todos los operadores sin crear un régimen diferenciado.

Esta estructura normativa refleja una característica central del AFC: la combinación entre **obligaciones jurídicas vinculantes y flexibilidad regulatoria**, que permite a los Estados adaptar la implementación a sus capacidades institucionales.

El artículo 7.7 establece tres elementos estructurales fundamentales:

En primer lugar, impone a los Miembros la obligación de prever **medidas adicionales de facilitación del comercio** para

operadores que cumplan criterios previamente definidos.

En segundo término, dispone que dichos criterios deban estar vinculados al **cumplimiento o riesgo de incumplimiento** de la normativa aduanera y demás regulaciones conexas, lo que consagra expresamente el principio de **gestión de riesgo como eje del sistema**.

En tercer lugar, establece que los criterios de acceso deben ser **objetivos, publicados y no discriminatorios**, incluyendo parámetros tales como:

- historial de cumplimiento aduanero;
- sistemas de control interno y gestión documental;
- solvencia financiera;
- estándares de seguridad en la cadena logística.

Este diseño normativo resulta coherente con el enfoque del **Marco SAFE de la Organización Mundial de Aduanas**, que estructura el sistema OEA sobre la base de estándares mínimos de seguridad y cumplimiento.

Desde el punto de vista jurídico, el artículo 7.7 no crea una figura uniforme ni rígida, sino que establece un **marco normativo de referencia** que debe ser implementado por cada Estado conforme a su derecho interno. Ello implica que el “operador autorizado” en el sentido del AFC no es una categoría cerrada, sino una **construcción jurídica funcional**, orientada a identificar sujetos que, por su comportamiento verificable, pueden acceder a un régimen de facilitación reforzada.

El artículo 7.7 constituye el eje normativo internacional del sistema de OEA. Su estructura flexible, basada en la gestión del riesgo y en la cooperación entre Estado y operadores privados, refleja un cambio paradigmático en el Derecho Aduanero contemporáneo.

No obstante, su efectividad depende de la capacidad de los Estados para transformar este marco normativo en beneficios concretos y verificables para los operadores económicos. En caso contrario, el sistema corre el riesgo de convertirse en una declaración programática sin impacto real en la facilitación del comercio internacional.

La doctrina ha señalado que este modelo implica un desplazamiento del Derecho Aduanero tradicional hacia un esquema de **regulación basada en el cumplimiento (*compliance-based regulation*)**, donde la conducta previa del operador determina el nivel de intervención estatal¹¹.

En este sentido, coincidiendo con autores como el **Dr. Basaldúa y la Dra. García Vizcaino**, es importante señalar que el Derecho Aduanero contemporáneo se estructura crecientemente sobre la base de la confianza controlada, donde la administración no renuncia al control, sino que lo reconfigura mediante técnicas de análisis de riesgo, así como también que el sistema aduanero moderno no implican una reducción de las potestades estatales, sino una redefinición de los mecanismos de fiscalización, que pasan de ser extensivos a ser selectivos y basados en información.

III.A. Relación entre el artículo 7.7 AFC y el Marco SAFE de la OMA

El artículo 7.7 del AFC debe interpretarse sistemáticamente junto con el **Marco Normativo SAFE de la OMA**, que constituye su antecedente técnico inmediato.

Mientras el AFC establece una **obligación jurídica internacional de implementación**, el Marco SAFE proporciona el **modelo operativo concreto**, definiendo estándares

de seguridad, criterios de certificación y mecanismos de cooperación internacional.

En este sentido, puede afirmarse que:

- la OMC proporciona el **marco jurídico multilateral vinculante**;
- la OMA desarrolla el **modelo técnico de implementación**;
- los Estados nacionales adaptan ambos instrumentos a su legislación interna.

Este esquema multinivel refleja la creciente complejidad del Derecho del Comercio Internacional contemporáneo, caracterizado por la interacción entre fuentes normativas de distinta naturaleza.

III.B. Acuerdos de reconocimiento mutuo y la dimensión transnacional del OEA

Uno de los aspectos más innovadores del sistema derivado del artículo 7.7 es la posibilidad de establecer **acuerdos de reconocimiento mutuo (Mutual Recognition Agreements – MRA)** entre administraciones aduaneras.

Estos acuerdos permiten que un operador certificado en un Estado sea reconocido como confiable en otro, generando efectos jurídicos extraterritoriales en términos de facilitación del comercio.

Este fenómeno ha sido interpretado por parte de la doctrina como una manifestación de **desnacionalización parcial del control aduanero**, en la medida en que la confianza en el operador trasciende la frontera estatal.

En la práctica, ello reduce tiempos de despacho, costos logísticos y niveles de inspección, consolidando un verdadero “estatus internacional de confiabilidad”.

El programa de **OEA** implementado por las aduanas depende de su grado de desarrollo efectivo y la consolidación de

¹¹ Alais, H. El operador económico autorizado. *Derecho Aduanero*, 1, 2019, pp 407-430.

incentivos reales, la interoperabilidad internacional y la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo.

La experiencia comparada demuestra que la eficacia del sistema no depende únicamente de su consagración normativa, sino de su **implementación práctica**, especialmente en lo relativo a:

- reducción efectiva de controles en el momento del despacho o ingreso de mercadería, mediante el uso de predictibilidad y análisis de datos previos al perfeccionamiento de la operación aduanera;
- previsibilidad normativa;
- digitalización de procesos;
- integración con sistemas de gestión de riesgo.

IV. Régimen jurídico del Operador Económico Autorizado en la República Argentina

Es importante indicar que el antecesor del programa OEA en la aduana argentina fue el “SAOC”, Sistema Aduanero de Operadores Confiables instaurado en por las Notas Externas DGA N°s. 37/06 y 50/06 y Resolución General AFIP N° 2350/07. El programa surgió con el mismo espíritu que los programas OEA, aunque con una particularidad importante: se limitó sólo a las destinaciones definitivas de exportación para consumo.

IV.A. Implementación normativa del OEA en Argentina¹²

El régimen del OEA en la República Argentina se encuentra actualmente regulado por un conjunto de normas administrativas dictadas por la entonces Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), hoy continuado por la

Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA), en el marco de sus competencias en materia aduanera.

El programa fue estructurado conforme a los lineamientos del **Marco Normativo SAFE de la Organización Mundial de Aduanas (OMA)** y del **Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (AFC-OMC)**.

En sus primeras etapas de implementación el Programa OEA fue institucionalizado en el marco de la gestión aduanera del año 2017. Tuve el honor de participar tanto en su diseño y ejecución junto al equipo de la Dirección General de Aduanas específico de OEA a nivel nacional como en las tareas orientadas a la simplificación de procedimientos y a la aplicación del AFC, en el ejercicio de las funciones a cargo que desempeñaba en ese momento en el Departamento de Simplificación y facilitación del comercio. Esta experiencia me permitió contribuir al proceso de consolidación de una herramienta destinada a fortalecer la modernización de la administración aduanera y la facilitación del comercio internacional compartiendo experiencias aduana-aduana, con los privados y los terceros organismos que intervienen en el comercio internacional.

Para sistematizar la regulación aplicación al programa se proyecta una síntesis en formato cuadro con la evolución normativa del Programa OEA en Argentina (2017-2026)

¹² Sitio Web de la ARCA sobre el programa OEA: <https://www.afip.gob.ar/oea/aspectos-generales/oea.asp>

Fecha	Norma	Hito normativo
27 de octubre de 2017	Resolución General AFIP N.º 4150/2017	Se implementa el Programa Operador Económico Autorizado (OEA) en la República Argentina, estableciendo el marco regulatorio inicial del régimen.
22 de diciembre de 2017	Disposición AFIP E N.º 38/2017	Se delega en el Director General de Aduanas la facultad de dictar la normativa específica para la implementación y administración del Programa OEA.
3 de enero de 2018	Resolución General AFIP N.º 4197/2018	Se crea el Plan Piloto OEA, destinado a evaluar el funcionamiento del programa y la incorporación gradual de operadores.
20 de marzo de 2019	Resolución General AFIP N.º 4439/2019	Se habilita el ingreso de nuevos operadores al Plan Piloto, ampliando el universo de participantes.
20 de marzo de 2019	Decreto PEN N.º 389/2019	Se crea el Comité Permanente Interorgánico (CPI) para coordinar acciones entre organismos públicos y actores privados, con el objetivo de facilitar el comercio exterior y fortalecer el Programa OEA.
1 de abril de 2019	Resolución General AFIP N.º 4451/2019	Se introducen modificaciones al Programa OEA, ajustando su estructura normativa y requisitos de adhesión.
20 de septiembre de 2019	Resolución General AFIP N.º 4582/2019	Se amplían los sujetos alcanzados por el programa, incorporando despachantes de aduana, agentes de transporte aduanero (ATA) y transportistas.
2021	Resolución General AFIP N.º 5107/2021	Se sustituye la Resolución General N.º 4451 y se consolida el régimen general del Programa OEA, unificando su regulación.
7 de diciembre de 2022	Resolución General AFIP N.º 5299/2022	Se introducen modificaciones al régimen general del Programa OEA para optimizar su funcionamiento.

2 de mayo de 2023	Disposición AFIP N.º 12/2023	Se delega en el Departamento Operador Económico Autorizado la competencia para disponer la suspensión automática de la categorización OEA.
24 de abril de 2024	Resolución General AFIP N.º 5504/2024	Se reglamenta la aplicación operativa de los beneficios otorgados a los operadores certificados.
4 de abril de 2025	Resolución General ARCA N.º 5668/2025	Se amplía el alcance subjetivo del programa incorporando a los permisionarios de depósitos fiscales y a las terminales de carga.
28 de octubre de 2025	Resolución General ARCA N.º 5780/2025	Se modifica la integración y el funcionamiento del Comité Permanente Interorgánico (CPI) y se aprueba su reglamento interno.
1 de junio de 2026	Resolución General ARCA N.º 5853/2026	Se incorporan nuevos parámetros de gestión del riesgo aduanero aplicables al Programa OEA, fortaleciendo el enfoque de control basado en riesgos.

La evolución normativa del Programa OEA evidencia un proceso progresivo de consolidación institucional. Entre 2017 y 2018 se establecieron las bases regulatorias y se implementó un plan piloto. Durante 2019 el programa experimentó una etapa de expansión mediante la incorporación de nuevos operadores y la creación del Comité Permanente Interorgánico como ámbito de coordinación público-privada. A partir de 2021 la normativa se orientó hacia la consolidación del régimen general, mientras que las reformas introducidas entre 2022 y 2026 profundizaron la ampliación de sujetos alcanzados, la reglamentación de beneficios, el fortalecimiento institucional y la incorporación de herramientas de gestión del riesgo, alineando el Programa OEA con los estándares internacionales de facilitación del comercio y seguridad de la cadena logística asegurando de esta forma su vigencia como programa aduanero a los largo de estos años.

IV.B. Naturaleza jurídica del régimen OEA en el derecho argentino

El OEA en Argentina constituye un **régimen administrativo voluntario y de calificación de riesgo y cumplimiento**, que otorga a los operadores económicos una certificación basada en:

- cumplimiento tributario;
- cumplimiento aduanero;
- solvencia económica;
- estándares de seguridad logística;
- gestión de riesgo interno.

De acuerdo con la normativa vigente, el ingreso al programa es **voluntario, gratuito y sin intermediarios obligatorios**, y está destinado a operadores de la cadena de suministro internacional.

Desde el punto de vista jurídico, el OEA no constituye una habilitación habilitante clásica, sino un **acto administrativo de calificación de confiabilidad**, con efectos

jurídicos favorables en el procedimiento aduanero.

Esto lo diferencia de los regímenes tradicionales de habilitación o autorización, situándolo dentro de los llamados **regímenes de cumplimiento cooperativo (compliance aduanero)**.

IV.C. Sujetos alcanzados por el régimen

El sistema argentino admite progresivamente distintos actores de la cadena logística internacional, entre ellos:

- Importadores y exportadores;
- Despachantes de aduana;
- Agentes de transporte aduanero;
- Transportistas internacionales;
- Depósitos fiscales y terminales de carga.

Este esquema de incorporación progresiva responde a la lógica del Marco SAFE, que busca abarcar toda la cadena logística y no únicamente al operador comercial directo.

IV.D. Estructura del sistema y categorías

El régimen argentino establece distintas categorías de OEA:

- **OEA Cumplimiento**
- **OEA Simplificación**
- **OEA Seguridad**

Estas categorías reflejan un sistema escalonado de beneficios, en función del nivel de exigencia asumido por el operador. El diseño normativo evidencia una técnica de regulación progresiva basada en incentivos: a mayor cumplimiento, mayor nivel de facilitación.

IV.E. Procedimiento de adhesión al programa OEA

El procedimiento de adhesión al programa OEA se realiza mediante sistemas digitales de la administración aduanera, incluyendo:

- SITA (Sistema Informático de Trámites Aduaneros);
- Gestión de Autorizaciones Electrónicas con clave fiscal;
- Declaración jurada de cumplimiento;
- Acreditación de antigüedad mínima en la actividad (aprox. 3 años);
- Evaluación de riesgo aduanero por la autoridad competente.
- Presentación de manuales de cumplimiento de diferentes áreas del OEA de riesgos y seguridad.

Este esquema refuerza la tendencia hacia la **digitalización del procedimiento aduanero**, reduciendo la discrecionalidad manual y fortaleciendo la trazabilidad administrativa.

IV.F. Beneficios legales del régimen OEA

Los beneficios previstos en la normativa argentina incluyen:

- reducción de controles físicos y documentales;
- priorización en canal de despacho;
- simplificación operativa;
- asignación de contacto institucional OEA;
- utilización del distintivo OEA;
- participación en programas de cooperación.

IV.G. El programa OEA en el Código Aduanero argentino

El Código Aduanero ampara la figura de los actores del comercio exterior: importadores/exportadores, despachantes, agentes de transporte y auxiliares, siendo los sujetos compatibles de ser certificados como OEA, la figura del programa no está expresamente regulada en el **Código Aduanero (Ley 22.415 sancionado en 1981 -con algunas modificaciones posteriores)**. La razón principal es que el **Programa OEA no constituye una institución propia del derecho aduanero**

sustantivo, según indican algunos autores, sino un **régimen administrativo de gestión del riesgo y facilitación del comercio**, cuya implementación puede realizarse mediante normas reglamentarias dictadas por la autoridad aduanera, sin necesidad de reformar el Código Aduanero Argentino.

Ahora bien, la implementación del OEA además del marco SAFE y del AFC como enunciara precedentemente, se implementa en el marco del Código dada la amplitud que plantea el propio el texto en relación a:

- las facultades de control de la Dirección General de Aduanas;
- el principio de control selectivo;
- la potestad reglamentaria de la administración;
- el régimen de declaraciones juradas y fiscalización posterior.

En términos sistemáticos, el OEA constituye una **manifestación del principio de eficiencia administrativa en materia aduanera**, compatible con el modelo de control posterior al despacho con información anticipada y gestión de riesgo que al momento del dictado el código no estaba vigente sino que se fueron creando a medida que el comercio internacional y sus actores fueron mutando.

En la propuesta de modificaciones futuras del referido código bregamos por incorporar el programa OEA dentro de su plexo normativo.

Por otra parte, en el marco del Mercosur, **el Programa OEA no está regulado expresamente en el Código Aduanero del MERCOSUR (CAM)**¹³. El CAM incorpora

¹³ Texto oficial de la Decisión CMC N.º 27/10, que aprueba el Código Aduanero del MERCOSUR: Argentina.gob.ar – Decisión CMC N.º 27/10 (Código Aduanero del MERCOSUR

Ley 26.795, mediante la cual la República Argentina incorporó el Código Aduanero del MERCOSUR a su ordenamiento jurídico: Argentina.gob.ar – Ley 26.795 (Incorporación del

principios generales que son compatibles con el programa, como la gestión del riesgo, el control aduanero selectivo, la cooperación entre las administraciones aduaneras y la facilitación del comercio.

V. Fortalezas y áreas de mejora del Operador Económico Autorizado¹⁴

El régimen del **OEA** constituye una de las expresiones más claras del tránsito del Derecho Aduanero tradicional hacia modelos regulatorios basados en la **confianza controlada** y la **gestión del riesgo**. El OEA introduce una lógica de segmentación de operadores en función de su nivel de cumplimiento normativo, lo que permite a la administración aduanera concentrar sus recursos en operaciones de mayor riesgo.

Este modelo promovido por la OMA y consolidado en el AFC **de la OMC** ha generado un nuevo paradigma de cooperación entre Estado y operadores económicos. De la experiencia recogida en estos años que se ha implementado el programa en las aduanas del mundo se ha podido recoger algunas ventajas y desventajas que se enuncian en el título siguiente.

V.A. Fortalezas del programa OEA

a) Reducción de controles y agilización operativa

Una de las principales ventajas del sistema OEA es la **reducción de controles físicos y documentales**, lo que se traduce en una mayor velocidad en los despachos

Código Aduanero del MERCOSUR.

¹⁴ Lima, Alexsandro Soares de., *Controle de cargas containerizadas utilizando elementos da cadeia logística segura e do programa brasileiro de Operador Econômico Autorizado (OEA)*. Diss. 2015, Universidade de São Paulo.

-Núñez, José Antonio La Noire, and Percy Hugo Quispe Farfán. "La certificación internacional del Operador Económico Autorizado—OEA." *Advocatus* 042, 2022 pp 201-210.

de importación y exportación.

Desde una perspectiva económica, la reducción de los tiempos de despacho (como lo establece el *Time Release Study -TRS*¹⁵) incide de manera directa en la disminución de los costos logísticos, lo que contribuye a mejorar la competitividad del comercio exterior. Sin embargo, dicha disminución de los controles físicos no implica una merma en las funciones de fiscalización de la autoridad aduanera sobre las operaciones de importación y exportación y de los terceros organismos que intervienen en la operatoria aduanera. Por el contrario, responde a una reconfiguración del modelo de control, basado en la disponibilidad de información anticipada y en la construcción de perfiles de riesgo de los operadores de comercio exterior. Este enfoque fortalece la gestión del riesgo dentro de la cadena logística y genera un efecto multiplicador de beneficios, sustentado en la anticipación, el análisis de la información y la adecuada segmentación del control aduanero respecto de las operaciones y de los sujetos intervinientes

b) Previsibilidad jurídica y estabilidad operativa

El OEA introduce un grado superior de

¹⁵ Estudio de Tiempos de Levante” o “Estudio de Tiempos de Liberación” es una herramienta metodológica desarrollada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) para medir el tiempo total que transcurre desde la llegada de una mercancía a la frontera hasta su liberación efectiva por la aduana. El TRS es un instrumento clave dentro del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC (especialmente el artículo 7, que promueve la facilitación del levante y despacho de mercancías). El enfoque de gestión de riesgo y control inteligente de la OMA (Marco SAFE) y programas OEA:

https://www.wcoomd.org/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Tools/Time%20Release%20Study?utm_source=chatgpt.com

previsibilidad en las relaciones entre el operador económico y la administración aduanera.

La certificación como operador confiable permite anticipar criterios de control y reduce la incertidumbre normativa, lo cual constituye un factor clave en las decisiones de inversión y planificación logística

c) Enfoque basado en cumplimiento (compliance)

El sistema promueve un cambio cultural hacia el **cumplimiento voluntario de las obligaciones aduaneras**, alineándose con las tendencias contemporáneas del derecho tributario internacional.

En este sentido, como ya mencionara el Dr. **Ricardo Xavier Basaldúa** ha señalado que la administración moderna no puede sostenerse exclusivamente en mecanismos represivos, sino que debe fomentar estructuras de cumplimiento colaborativo sustentadas en información y confianza institucional.

d) Integración en cadenas globales de suministro

El OEA facilita la inserción de los operadores en **cadenas logísticas internacionales certificadas**, especialmente en aquellos países que han celebrado acuerdos de reconocimiento mutuo.

Esto permite que la condición de operador confiable tenga efectos más allá de las fronteras nacionales, generando ventajas competitivas en el comercio global.

e) Mejora de la relación administración-contribuyente

Desde una perspectiva institucional, el OEA promueve una relación más cooperativa entre el Estado y el sector privado, reduciendo conflictos y fortaleciendo mecanismos de diálogo

operativo.

V. B. Áreas de mejora del OEA

a) Costos de implementación y barreras de acceso

Una de las críticas más recurrentes al sistema OEA es el **alto costo de adecuación que deben asumir los operadores** para cumplir con los estándares exigidos.

Esto puede generar una barrera de acceso, especialmente para pequeñas y medianas empresas, afectando la equidad del sistema.

b) Riesgo de segmentación desigual del comercio

El modelo puede generar una **división estructural entre operadores certificados y no certificados**, creando ventajas competitivas significativas para los primeros.

Esto puede afectar la igualdad de condiciones en el mercado, especialmente en economías en desarrollo.

c) Dependencia de la capacidad institucional del Estado

La efectividad del OEA depende de la **capacidad técnica y tecnológica de la administración aduanera**.

Sin sistemas robustos de gestión de riesgo, auditoría posterior y control inteligente, el programa pierde eficacia y puede transformarse en una herramienta meramente formal.

d) Eventual discrecionalidad administrativa

La certificación y eventual suspensión o revocación del estatus OEA pueden generar debates sobre el grado de **discrecionalidad administrativa**, especialmente si no existen criterios suficientemente objetivos y transparentes.

e) Limitaciones en la implementación práctica

En diversos sistemas comparados, se ha observado que los beneficios del OEA no siempre se traducen en ventajas operativas significativas, lo que puede afectar la credibilidad del programa.

V. C. Gestión del riesgo y transformación del control aduanero

El núcleo conceptual del OEA es la **gestión del riesgo**, que implica sustituir el control universal por controles selectivos basados en perfiles de riesgo. Este enfoque ha sido desarrollado ampliamente por la **OMA**, que concibe el riesgo como variable central en la administración moderna de fronteras.

En este marco, el OEA funciona como un “filtro positivo”, donde el historial de cumplimiento del operador reduce la probabilidad de intervención estatal.

El desarrollo normativo argentino muestra coherencia con los estándares internacionales, así como presenta desafíos estructurales:

- necesidad de ampliación de beneficios reales;
- consolidación de acuerdos de reconocimiento mutuo;
- homogeneización operativa;
- reducción de costos de acceso para PYMES.
- mayor publicidad a obtener la certificación de las empresas en el programa

Desde la doctrina, se ha señalado que la eficacia del sistema depende no solo de su regulación formal, sino de su implementación material efectiva para generar incentivos reales, asegurar seguridad jurídica y lograr integración efectiva en el comercio internacional.

VI. Perspectivas y conclusiones finales

El régimen del OEA puede ser entendido como una herramienta de modernización del Derecho Aduanero que busca equilibrar la facilitación del comercio y control estatal.

Sin embargo, su eficacia depende de tres factores esenciales:

1. la existencia de beneficios reales y verificables;
2. la capacidad institucional del Estado para gestionarlo;
3. la inclusión de operadores de distintos tamaños dentro del sistema.

El desarrollo del régimen del **OEA** debe interpretarse dentro de una transformación más amplia del Derecho Aduanero contemporáneo, caracterizada por la transición desde modelos de control ex post hacia esquemas de **cumplimiento cooperativo (cooperative compliance)**.

Este enfoque, promovido por los organismos internacionales, implica la construcción de relaciones más estables y transparentes entre la administración aduanera y los operadores económicos, basadas en la confianza recíproca, la trazabilidad de las operaciones y la gestión anticipada del riesgo.

En este contexto, el OEA deja de ser únicamente un régimen de beneficios operativos para transformarse en un **instrumento de gobernanza aduanera**, orientado a reorganizar la relación entre Estado y mercado en el comercio internacional.

Del análisis desarrollado puede concluirse que el OEA constituye uno de los instrumentos más relevantes del Derecho Aduanero contemporáneo. Su importancia radica en que:

- materializa el principio de gestión

del riesgo como eje del control aduanero;

- promueve la cooperación entre el sector público y privado;
- permite optimizar recursos estatales de fiscalización;
- y favorece la inserción de los operadores en cadenas logísticas globales seguras.

No obstante, su eficacia depende de su implementación concreta. Un sistema OEA sin beneficios tangibles, sin reconocimiento internacional efectivo o sin adecuada capacidad institucional corre el riesgo de convertirse en una estructura formal sin impacto real en la facilitación del comercio.

Puede sostenerse, a modo de conclusión doctrinaria, que el OEA representa un cambio de paradigma en el Derecho Aduanero: el tránsito desde un modelo de control basado en la sospecha generalizada hacia un sistema de **confianza institucional condicionada**, donde el cumplimiento sostenido se transforma en un activo jurídico.

El régimen OEA se configura como un sistema administrativo moderno de gestión de riesgo y facilitación del comercio, estructurado sobre normas reglamentarias de la administración aduanera en línea con estándares internacionales.

Este modelo no implica una reducción del poder estatal de control, sino su **reconfiguración funcional**, en línea con los estándares internacionales que implementaron el programa.

El desafío futuro será lograr que este modelo no sólo opere como un instrumento técnico de facilitación, sino como una verdadera política pública de modernización del comercio exterior.

Como bien se señaló precedentemente, el desarrollo del Marco SAFE marcó un punto de inflexión en la evolución del Derecho

Aduanero internacional. La figura del OEA refleja una nueva concepción de la función aduanera, basada en la cooperación institucional, la gestión del riesgo y la confianza legítima entre el Estado y los operadores económicos.

No obstante, la eficacia de este modelo depende de que la certificación genere beneficios reales y verificables. Si los incentivos ofrecidos por la administración no compensan los costos de adecuación que deben afrontar las empresas, el programa pierde capacidad de atraer operadores y se debilita como instrumento de política pública. Esta tensión entre exigencias regulatorias y beneficios concretos constituye uno de los principales ejes del debate doctrinario actual y será retomada al analizar la implementación del régimen argentino y su vinculación con el **Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio**¹⁶.

¹⁶ Arnoldi, Paula. *Cambios en las dinámicas de control del Comercio Internacional: El programa Operador Económico Autorizado*. Revista Integración y Cooperación Internacional, 2019, N° 29, pp. 14–29.

EL MODO 4 DEL GATS Y LA MOVILIDAD TEMPORAL DE PRESTADORES DE SERVICIOS: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS COMPROMISOS DE BRASIL Y DE MIEMBROS SELECCIONADOS DE LA OMC

Rafaella Silveira

El presente artículo deriva del Trabajo de Conclusión del Curso de Especialización en Derecho Aduanero y de Comercio Exterior de la Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), desarrollado bajo la orientación del Prof. Dr. Thalís Ryan de Andrade.

I. Introducción

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS)¹, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC)², establece las bases normativas para la liberalización del comercio internacional de servicios, estructurándose en cuatro modos de suministro. Entre ellos, el denominado Modo 4, relativo a la presencia temporal de personas físicas en el territorio de otro miembro para la prestación de servicios, reviste especial relevancia por involucrar, simultáneamente, aspectos comerciales y regulatorios vinculados a la movilidad internacional de trabajadores.

Pese a su importancia, el Modo 4 presenta un nivel de apertura más restringido en el marco del sistema multilateral de comercio de servicios, dado que los compromisos asumidos por los miembros tienden a limitarse a categorías específicas de prestadores y a condiciones rigurosas de acceso. En este contexto, su aplicación práctica se muestra frecuentemente condicionada por políticas migratorias internas, exigencias administrativas y restricciones relacionadas con la calificación profesional. Se observa, así, que los compromisos asumidos por los miembros de la OMC se concentran, en general, en

categorías específicas, especialmente profesionales altamente calificados, como ejecutivos, directivos y especialistas, lo que limita la amplitud efectiva de esta forma de prestación de servicios.

En este contexto, el presente trabajo busca responder al siguiente problema de investigación: ¿en qué medida Brasil presenta un patrón de acceso a los mercados más restrictivo en el marco del Modo 4 del GATS, en comparación con Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Japón? La hipótesis de la investigación sostiene que los compromisos asumidos por Brasil son más limitados en comparación con los adoptados por los demás países miembros seleccionados, lo que refleja una postura más cautelosa respecto a la apertura de esta modalidad.

El objetivo general de la investigación consiste en realizar un análisis comparativo de los compromisos asumidos por Brasil en el marco del Modo 4 del GATS en relación con Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Japón, en las listas referidas a los siguientes segmentos: servicios profesionales y técnicos (ingeniería y tecnología de la información); servicios financieros; servicios de construcción e ingeniería civil.

Como objetivos específicos, la investigación se propone: (i) examinar la estructura jurídica del Modo 4 en el GATS; (ii) identificar los criterios relevantes para la evaluación del grado de liberalización/acceso a los mercados; y (iii) comparar los patrones de apertura adoptados por Brasil, Estados Unidos,

¹ En adelante denominado "GATS" o "Acuerdo".

² En adelante denominada "OMC".

Alemania, Reino Unido y Japón.

La investigación se caracteriza como cualitativa, de naturaleza teórica y descriptiva, con base en un relevamiento bibliográfico y documental. En cuanto al enfoque metodológico, se adopta el método deductivo, partiendo del análisis general del régimen jurídico del GATS hacia la investigación específica de los compromisos asumidos por los países seleccionados. En cuanto a los procedimientos metodológicos, se emplea el método comparativo, a fin de identificar semejanzas y diferencias en los patrones de liberalización del Modo 4, considerando criterios como categorías profesionales comprendidas, duración de la permanencia, exigencias regulatorias y limitaciones administrativas.

Asimismo, se considera el alcance sectorial de los compromisos asumidos, dado que, en el marco de listas positivas, la inclusión de múltiples sectores puede ser un indicio de mayor disposición a la apertura de mercado, mientras que la concentración en pocos subsectores tiende a indicar un enfoque más restrictivo. A partir de estos parámetros, se busca identificar el patrón de acceso a los mercados adoptado por los países analizados y comparar, de forma sistemática, el posicionamiento de Brasil en relación con los demás miembros seleccionados.

La relevancia del estudio se justifica por la baja participación del Modo 4 en el comercio internacional de servicios, así como por la complejidad regulatoria que envuelve su aplicación práctica, situándose en la intersección entre el derecho del comercio internacional y el derecho migratorio.

Finalmente, el artículo se estructura en tres partes: inicialmente, se presenta el marco jurídico del GATS y del Modo 4; a continuación, se desarrolla el análisis de los

compromisos asumidos por los países seleccionados; y, finalmente, se presenta la posición de Brasil, en comparación con las posiciones de los países seleccionados, en cuanto a su apertura de mercado para el Modo 4, siendo este también el punto en el que se discuten los resultados obtenidos a la luz de la hipótesis propuesta.

II. El comercio internacional de servicios en el GATS: el papel del Modo 4

El GATS fue negociado por los gobiernos de los países miembros de la OMC y se caracteriza por ser el primer y único conjunto de reglas multilaterales sobre comercio internacional de servicios. Brinda la estructura de operación que debe ser observada por las empresas e individuos³.

II.A. El GATS y el comercio internacional de servicios

El Acuerdo representó uno de los principales resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Fue incorporado como anexo al Acuerdo de Marrakech, que instituyó la OMC, firmado al final de aquella ronda. Tanto el Acuerdo de Marrakech como el GATS entraron en vigor el 1 de enero de 1995, sin previsión de término. Desde entonces, todos los Estados que integran la OMC están vinculados a las disposiciones del GATS⁴.

Los servicios comprendidos por el GATS son todos aquellos comercializados internacionalmente, con excepción de los servicios prestados en ejercicio de funciones

³ World Trade Organization. *GATS – Fact and Fiction*. Geneva: WTO, 2001. Disponible en: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gats_factfiction1_e.htm. [Fecha de consulta 29/11/2025].

⁴ International Trade Administration – ITA. *WTO and the GATS: A Trade Guide*. Washington, DC: U.S. Department of Commerce, [s.f.]. Disponible en: <https://www.trade.gov/trade-guide-wto-gats>. [Fecha de consulta 29/11/2025].

gubernamentales, conforme a lo definido en el Artículo I del GATS, y, en el sector del transporte aéreo, los derechos de tráfico y las actividades directamente relacionadas, en los términos del respectivo Anexo del Acuerdo⁵. Para organizar esta dinámica, el GATS define cuatro modalidades mediante las cuales un servicio puede ser ofrecido entre países.

En los términos del Artículo I:2 del Acuerdo, el comercio de servicios se comprende como la prestación de un servicio: “(a) del territorio de un miembro al territorio de cualquier otro miembro; (b) en el territorio de un miembro al consumidor de servicios de cualquier otro miembro; (c) por un prestador de servicios de un miembro, mediante presencia comercial en el territorio de cualquier otro miembro; (d) por un prestador de servicios de un miembro, mediante la presencia de personas físicas en el territorio de cualquier otro miembro⁶.”.

Estas cuatro modalidades corresponden, respectivamente, al suministro transfronterizo, al consumo en el extranjero, a la presencia comercial y al movimiento de personas físicas.

⁵ Organización Mundial del Comercio (OMC). *General Agreement on Trade in Services (GATS)*. Ginebra: World Trade Organization, 1994. Art. I, §3(b)-(c) y Annex on Air Transport Services, §2(a)-(b). Disponible en: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gats_e.htm. [Fecha de consulta 28/3/2026].

⁶ En el original: “(a) from the territory of one Member into the territory of any other Member; (b) in the territory of one Member to the service consumer of any other Member; (c) by a service supplier of one Member, through commercial presence in the territory of any other Member; (d) by a service supplier of one Member, through presence of natural persons of a Member in the territory of any other Member.” Organización Mundial del Comercio (OMC). *General Agreement on Trade in Services (GATS)*. Ginebra: World Trade Organization, 1994. Art. I:2. Disponible en: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gats_e.htm. [Fecha de consulta 28/3/2026].

Entre las modalidades expuestas anteriormente, la definida en el Artículo I:2(d) del GATS es el objeto central de la presente investigación, y se refiere a las situaciones en que individuos de un país miembro se trasladan temporalmente al territorio de otro con el objetivo de prestar servicios.

El Anexo sobre el Movimiento de Personas Físicas del GATS dispone que esta modalidad abarca tanto a trabajadores vinculados a empresas (como empleados transferidos dentro de un mismo grupo económico), como a prestadores autónomos que actúan de forma independiente: “1. Este Anexo se aplica a las medidas que afecten a las personas físicas que sean proveedoras de servicios de un Miembro, así como a las personas físicas de un Miembro que estén empleadas por un proveedor de servicios de un Miembro, en relación con el suministro de un servicio⁷.”

Además, el mismo anexo determina que el Modo 4 no se aplica a medidas relativas a la obtención de ciudadanía, residencia permanente o acceso al mercado laboral del país de destino, conforme al contenido del punto 2, véase: “2. El Acuerdo no se aplicará a las medidas que afecten a las personas físicas que traten de acceder al mercado de trabajo de un Miembro, ni se aplicará a las medidas en materia de ciudadanía, residencia o empleo con carácter permanente⁸.”

⁷ En el original: “This Annex applies to measures affecting natural persons who are service suppliers of a Member, and natural persons of a Member who are employed by a service supplier of a Member, in respect of the supply of a service.” Organización Mundial del Comercio (OMC). *General Agreement on Trade in Services (GATS)*. Ginebra: World Trade Organization, 1994. Annex on Movement of Natural Persons, §1. Disponible en: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gats_e.htm. [Fecha de consulta 28/3/2026].

⁸ En el original: “2. The Agreement shall not apply to measures affecting natural persons seeking access to the employment market of a Member, nor

Así, el Modo 4 regula exclusivamente la movilidad temporal de personas físicas, manteniéndose apartado de las competencias soberanas de los Estados en materia de inmigración permanente⁹.

Las estimaciones más recientes disponibles de la OMC (referidas al año 2022¹⁰) indican que el Modo 4 representa cerca del 1,2% del comercio mundial de servicios, porcentual significativamente inferior a los demás Modos de suministro. En el mismo período, la presencia comercial (Modo 3) concentró aproximadamente el 56,1% de las transacciones, seguida por el suministro transfronterizo (Modo 1), con cerca del 34,7%, y por el consumo en el extranjero (Modo 2), que representó aproximadamente el 8,0% del total¹¹.

Véase:

shall it apply to measures regarding citizenship, residence or employment on a permanent basis.”. Organización Mundial del Comercio (OMC). *General Agreement on Trade in Services (GATS)*. Ginebra: World Trade Organization, 1994. Annex on Movement of Natural Persons, §2. Disponible en: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gats_e.htm. [Fecha de consulta 28/3/2026].

⁹ Organización Mundial del Comercio (OMC). *General Agreement on Trade in Services (GATS)*. Ginebra: World Trade Organization, 1994. Disponible en: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gats_e.htm. [Fecha de consulta 29/11/2025].

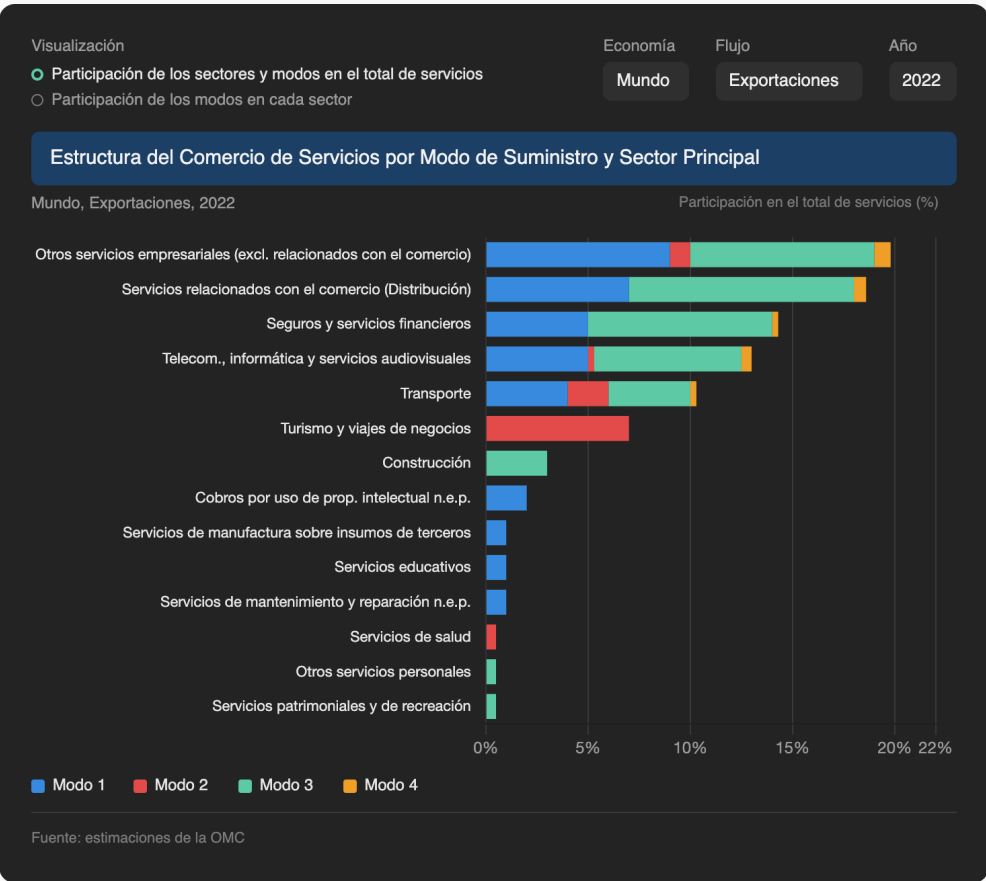
¹⁰ Hasta la elaboración de este trabajo, el conjunto de estimaciones de la OMC sobre comercio de servicios por modo de suministro posee datos disponibles solo hasta el año 2022.

¹¹ Organización Mundial del Comercio (OMC). *Trade in services by mode of supply dataset (TiSMoS)*. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/gstdh_mode_supply_e.htm. [Fecha de consulta 21/2/2026].

Figura 1 Estructura del Total de Servicios por Modos de Suministro¹²:



Figura 2 Estructura del Comercio de Servicios por Modo de Suministro y Sector Principal¹³:



¹² Gráfico elaborado a partir de los datos disponibles en: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/gstdh_mode_supply_e.htm.

¹³ Gráfico elaborado a partir de los datos disponibles en: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/gstdh_mode_supply_e.htm.

Esta aparente marginalidad estadística, sin embargo, no corresponde a su relevancia práctica; la importancia del Modo 4 suele subestimarse, pues funciona como soporte esencial para el funcionamiento de los demás modos. En muchos casos, la presencia física temporal de profesionales resulta indispensable para hacer posible la prestación de servicios transfronterizos, la operación de filiales en el exterior o la ejecución de contratos técnicos.

En este sentido, expone Antonia Carzaniga: *“Muchas listas han establecido vínculos entre los modos de suministro. Las listas de los Miembros tienden a favorecer a las personas trasladadas dentro de una misma empresa y, así, el valor económico de estos compromisos depende de las condiciones de acceso al modo 3. Tales compromisos tienen un interés limitado para los Miembros que, en razón de su nivel de desarrollo económico, no son inversores extranjeros significativos. Las listas también son más abiertas para la mano de obra altamente calificada y, en este caso, los países en desarrollo tienden a ser importadores netos, pues su ventaja comparativa reside en servicios relativamente poco calificados e intensivos*

*en trabajo*¹⁴.”

Además, el reducido alcance estadístico del Modo 4 se relaciona también con la necesidad de autorizaciones migratorias específicas, dado que su implementación depende de visados y de procedimientos administrativos vinculados a las políticas domésticas de inmigración, pues es necesario que el trabajador cuente con su autorización de residencia regular, para no colocarse en una posición de indocumentado.

Sin embargo, no puede negarse que los compromisos asumidos por los miembros de la OMC en relación con el Modo 4 tienden a ser restringidos y se limitan, en la mayoría de los casos, a categorías específicas de profesionales altamente calificados, como ejecutivos, directivos y especialistas. Además, muchos países imponen exigencias adicionales, como pruebas de necesidad económica, cuotas, comprobación previa de vínculo laboral y requisitos de calificación o residencia, lo que evidencia la cautela de los miembros al ampliar el acceso a esta modalidad de prestación de servicios¹⁵.

¹⁴ En el original: “Many schedules have established links across modes of supply. Members’ schedules are mostly biased in favor of intracorporate transferees, and thus the economic value of such commitments is dependent on access conditions for mode 3. Such commitments are of limited interest to Members, which, given their level of economic development, are not significant foreign investors. Schedules also are more open for highly skilled labor, and here developing countries tend to be net importers, because their comparative advantage lies in relatively unskilled, labor-intensive services. It also is widely acknowledged that Members’ mode 4 commitments do not generally reflect actual entry conditions for natural persons, because Members have bound less than the access granted in practice”. (Mattoo, Aaditya; Carzaniga, Antonia (org.). *Moving People to Deliver Services*. Washington, DC: World Bank; Oxford University Press, 2003, p. 26.).

¹⁵ Mattoo, Aaditya; Carzaniga, Antonia (org.).

En este contexto, resulta pertinente examinar la estructura de los compromisos de liberalización del GATS, tanto horizontales como sectoriales, cuestión que se desarrollará en el apartado siguiente

II.B. Estructura de los compromisos en el GATS

Las listas de compromisos específicos en el marco del GATS constituyen registros jurídicos vinculantes de las obligaciones asumidas por los Miembros y deben observar un formato estandarizado, destinado a asegurar precisión, claridad y comparabilidad entre los compromisos asumidos¹⁶.

En este sentido, cada lista debe contener, para los sectores incluidos, la descripción del sector o subsector comprometido, así como la indicación de las limitaciones eventualmente mantenidas en materia de acceso a los mercados y de trato nacional, además de los compromisos adicionales que puedan asumirse¹⁷.

La estructura de estas listas se organiza, en general, en dos niveles complementarios: los compromisos horizontales, que se aplican a todos los sectores listados, y los compromisos específicos por sector o subsector, que detallan las condiciones

aplicables a actividades determinadas¹⁸.

Se destaca, asimismo, que el GATS adopta una lógica de lista positiva, en la cual los Miembros asumen compromisos solo en los sectores y modos de prestación de servicios que expresamente inscriben en sus listas, lo que caracteriza un modelo de liberalización selectiva y progresiva. En este modelo, los Estados “declaran positivamente” los compromisos que pretenden asumir¹⁹. En contraste, acuerdos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) adoptan una lógica de lista negativa, en la cual las obligaciones se aplican de forma general, siendo las excepciones o restricciones expresamente listadas por los Estados²⁰.

Los compromisos horizontales funcionan como una forma de evitar repeticiones en las secciones sectoriales. Estas consignaciones pueden expresar limitaciones, obligaciones o condiciones relacionadas con determinados Modos de prestación de servicios. Por su parte, los compromisos específicos por sector o subsector particular se organizan de acuerdo con la clasificación sectorial de la OMC, compuesta por 12 grandes sectores, y deben interpretarse siempre en conjunto

Moving People to Deliver Services. Washington, DC: World Bank; Oxford University Press, 2003, p. 24-25.

¹⁶ Organización Mundial del Comercio (OMC). *Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note (MTN.GNS/W/164)*, 1993, p. 1-2. Disponible en: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92_140039.pdf. [Fecha de consulta 29/3/2026].

¹⁷ Organización Mundial del Comercio (OMC). *Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note (MTN.GNS/W/164)*, 1993, p. 2. Disponible en: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92_140039.pdf. [Fecha de consulta 29/3/2026].

¹⁸ Organización Mundial del Comercio (OMC). *Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the GATS (S/L/92)*, 2001, p. 10. Disponible en: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sl92.d oc. [Fecha de consulta 29/3/2026].

¹⁹ Siegel, Deborah E., "A Comparison of Approaches in the North American Free Trade Agreement and the General Agreement on Trade in Services: The Negative List and Positive List Approaches", en Effros, Robert C. (ed.), *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, Washington, DC: International Monetary Fund, 1998, v. 5, p. 502.

²⁰ Siegel, Deborah E., "A Comparison of Approaches in the North American Free Trade Agreement and the General Agreement on Trade in Services: The Negative List and Positive List Approaches", en Effros, Robert C. (ed.), *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, Washington, DC: International Monetary Fund, 1998, v. 5, p. 502.

con lo previsto en la parte horizontal²¹.

Estas listas obedecen a un formato estandarizado, precisamente para facilitar la comparación entre los países miembros. No existe, sin embargo, la exigencia de un contenido mínimo para cada sector ni de un nivel obligatorio de liberalización. Los compromisos asumidos por los Miembros en el marco del GATS no poseen carácter absolutamente rígido, pudiendo ser modificados o retirados, siempre que se observen las condiciones establecidas en el Artículo XXI del Acuerdo. En este sentido, la modificación de compromisos está condicionada al transcurso de un período mínimo de tres años desde su entrada en vigor, así como a la notificación previa a los demás miembros y a la conducción de negociaciones con miras a la obtención de ajustes compensatorios. En caso de no alcanzarse un acuerdo, el sistema prevé la posibilidad de arbitraje y, en última instancia, la adopción de medidas compensatorias por parte de los miembros afectados, lo que evidencia el carácter negociado y equilibrado del proceso de liberalización en el comercio internacional de servicios²².

En comparación con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), cuyas listas se refieren predominantemente a productos y aranceles, las listas del GATS presentan

mayor complejidad, pues abarcan compromisos relativos al acceso a los mercados y al Trato Nacional para cada uno de los 4 Modos de prestación de servicios. En estas listas, los compromisos se registran mediante anotaciones estandarizadas que indican, para cada sector y modo, la existencia o no de limitaciones, pudiendo variar desde la ausencia de restricciones²³ hasta la inexistencia de compromisos vinculantes²⁴. Además, se admite la utilización de indicaciones específicas en situaciones en que determinada modalidad de prestación no es técnicamente viable, lo que refleja la propia estructura operacional del sistema de compromisos en el marco del GATS²⁵.

En los sectores en que el país asume compromisos, las limitaciones al acceso a los mercados se rigen por el Artículo XVI del GATS, que no establece una prohibición general de estas medidas, sino que condiciona su adopción a la inscripción en las listas de compromisos específicos. En este contexto, el Artículo XVI:2 prevé un listado exhaustivo de seis categorías de limitaciones, que incluyen: (a) restricciones al número de prestadores de servicios; (b) límites al valor total de las transacciones o activos; (c) límites al número total de operaciones de servicios o a la cantidad de servicios prestados; (d) restricciones al

²¹ Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), *Lista de Compromissos no GATS*, Brasília, MDIC. Disponible en:

<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-e-externo/negociacoes-internacionais/negociacoes-internacionais-de-servicos/ni-lista-de-compromissos-no-gats>. [Fecha de consulta 30/11/2025].

²² Organización Mundial del Comercio (OMC). *General Agreement on Trade in Services (GATS)*. Ginebra: World Trade Organization, 1994. Art. XXI. Disponible en: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gats_e.htm. [Fecha de consulta 29/3/2026].

²³ Situación denominada "Ninguna" o *none*.

²⁴ Situación denominada "No consolidado" o *unbound*.

²⁵ Organización Mundial del Comercio (OMC). *Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note* (MTN.GNS/W/164). Ginebra: OMC, 1993, p. 2. Disponible en: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92_140039.pdf. [Fecha de consulta 29/3/2026].
Organización Mundial del Comercio (OMC). Véase también *Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the GATS* (S/L/92). Ginebra: OMC, 2001, p. 10. Disponible en: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sl92.doc. [Fecha de consulta 29/3/2026].

número de personas físicas involucradas en la prestación; (e) exigencias respecto de la forma jurídica de las empresas o a la constitución de *joint ventures*; y (f) límites a la participación de capital extranjero. Se trata, en su mayoría, de restricciones de naturaleza cuantitativa, que pueden asumir carácter tanto discriminatorio como no discriminatorio, siempre que se observen los términos, limitaciones y condiciones inscritos en las listas de los miembros²⁶.

Desde la óptica del comercio internacional, el Modo 4 viabiliza tanto la importación como la exportación de servicios. Cuando un prestador extranjero ingresa al territorio brasileño para cumplir un contrato temporal, el país importa servicios mediante la presencia física de ese profesional; por otro lado, cuando un trabajador brasileño se traslada al exterior para ejecutar determinada actividad, se configura una exportación. La distinción es relevante porque evidencia que la circulación de personas, en el contexto del GATS, no constituye un fenómeno migratorio tradicional, sino un instrumento de realización de flujos comerciales intangibles.

En la práctica, esta modalidad se manifiesta en la contratación de profesionales extranjeros para la ejecución de proyectos específicos, en la transferencia temporal de especialistas en el marco de grupos empresariales o en la prestación presencial de servicios técnicos y consultivos en sectores como ingeniería y tecnología.

Aunque el Modo 4 abarca todos los sectores inscritos en la lista de compromisos de cada país, se seleccionaron algunos segmentos como objeto de análisis para esta investigación, los cuales poseen relevancia considerable en la movilidad

temporal de profesionales. En este sentido, se destacan tres grupos: los servicios profesionales y técnicos (incluyendo ingeniería, consultoría y TI), los servicios financieros y el sector de la construcción civil.

Una vez expuesta la estructura normativa del GATS y el papel del Modo 4 en la circulación internacional de prestadores de servicios, se pasará a examinar cómo distintos miembros de la OMC disciplinan esta modalidad en sus compromisos específicos.

Para que este análisis no se restrinja a una descripción formal de las listas nacionales, resulta necesario establecer previamente los criterios que orientarán la comparación.

II.C. Criterios de análisis comparativo del grado de acceso a los mercados en el Modo 4

La comprensión del funcionamiento jurídico del Modo 4 permite avanzar hacia la definición de los parámetros de comparación entre los miembros de la OMC. A diferencia de otras modalidades de comercio de servicios, la liberalización de esta forma de prestación no se manifiesta únicamente por la existencia de compromisos asumidos, sino sobre todo por el contenido efectivo de las condiciones de acceso establecidas en cada lista nacional. Así, el análisis del grado de apertura no puede limitarse a la verificación de la presencia formal del sector en la lista de compromisos, siendo necesario observar los elementos que condicionan, en la práctica, la entrada temporal de profesionales extranjeros.

En este contexto, se examinan las categorías profesionales autorizadas a ingresar al territorio del miembro. La extensión del acceso se revela directamente proporcional a la amplitud de estas categorías: listas restringidas a ejecutivos, directivos o especialistas indican una

²⁶ Van den Bossche, Peter; Zdouc, Werner, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, 5. ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2022, p. 935-937.

apertura limitada, mientras que la inclusión de prestadores independientes o profesionales no vinculados a una transferencia intraempresarial sugiere una mayor liberalización.

Se observará también el vínculo exigido entre el profesional y la presencia comercial, teniendo en cuenta que los compromisos condicionados a la existencia de un establecimiento empresarial previo restringen el alcance autónomo del Modo 4.

También constituyen parámetros relevantes la duración máxima de permanencia autorizada y la existencia de condicionantes administrativos. La previsión de períodos cortos de estadía, así como la imposición de pruebas de necesidad económica, cuotas, requisitos de calificación, reconocimiento profesional o exigencia de vínculo laboral previo, constituye un elemento relevante para la evaluación del grado de liberalización, en la medida en que condiciona, en la práctica, el alcance del acceso otorgado. Por otro lado, los compromisos que establecen autorizaciones más amplias y con menor grado de discrecionalidad administrativa configuran elementos que favorecen una mayor previsibilidad y seguridad jurídica, y pueden sugerir, por lo tanto, indicativos de mayor liberalización.

Sobre la base de estos parámetros, en los apartados siguientes se examinará la intensidad del acceso al mercado conferido por cada miembro en el marco del Modo 4.

El análisis de los compromisos de Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Japón, en el marco del Modo 4, en los sectores seleccionados, permitirá identificar patrones de acceso a los mercados de estos países y establecer un parámetro comparativo para el caso brasileño.

III. Compromisos en el Modo 4 del GATS: análisis de Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Japón

El análisis de los compromisos específicos asumidos por los miembros de la OMC revela que los niveles de acceso a los mercados varían significativamente entre los modos de prestación de servicios. En el marco de un mismo sector, las condiciones de acceso al mercado para el Modo 4 tienden a ser considerablemente más restrictivas que las aplicables a los demás modos. Ningún país industrializado inscribió en su lista la indicación de ausencia de restricciones para el Modo 4, y solo el 1% de los compromisos de acceso a los mercados asumidos por países en desarrollo son plenamente liberales. El nivel superficial de compromiso en esta modalidad refleja el enfoque predominantemente adoptado por los miembros al elaborar sus listas: a diferencia de los demás modos, las listas parten de una indicación general de no consolidación, calificada por compromisos de liberalización restringidos a categorías específicas de personas, tipos de movimiento (por ejemplo, transferencias intraempresariales) y plazos de permanencia²⁷.

Este patrón se confirma en los compromisos asumidos por los miembros objeto de esta investigación. El análisis de

²⁷ Carzaniga, Antonia, "The GATS, Mode 4, and Pattern of Commitments", en Mattoo, Aaditya; Carzaniga, Antonia (org.), *Moving People to Deliver Services*, Washington, DC, World Bank; Oxford University Press, 2003, p. 24-25.

las listas^{28,29} de la Unión Europea³⁰, de Japón y de Estados Unidos demuestra que, en todos los casos, el Modo 4 figura como no consolidado, salvo en lo que respecta a las medidas relativas a la entrada y permanencia temporal de categorías expresamente definidas en las respectivas secciones horizontales. Estas secciones horizontales, a su vez, establecen las condiciones generales aplicables a todos los sectores inscritos en las listas de los miembros, y funcionan como el principal instrumento de definición del grado de

apertura otorgado en el Modo 4³¹.

III.A. El primado de los compromisos horizontales: categorías y plazos

La estructura de los compromisos evidencia que las condiciones de entrada de personas físicas no derivan únicamente de compromisos sectoriales, sino que se definen, sobre todo, en la sección horizontal aplicable a todos los sectores inscritos en las listas de los miembros. En los casos analizados, se observa que el Modo 4 figura como no consolidado, salvo conforme lo indicado en la sección horizontal, lo que significa ausencia de liberalización general, salvo en las hipótesis expresamente previstas³². Conforme observado por la doctrina, las listas de los miembros tienden a favorecer las transferencias intraempresariales, de modo que el valor económico de estos compromisos depende de las condiciones de acceso al Modo 3, siendo de interés limitado para los miembros que, en razón de su nivel de desarrollo económico, no son inversores extranjeros significativos³³.

En el caso de la Unión Europea, la sección horizontal³⁴ define tres categorías de personas físicas autorizadas a ingresar temporalmente al territorio de los Estados miembros para la prestación de servicios: las personas trasladadas dentro de una misma empresa³⁵, los visitantes de

²⁸ World Trade Organization (WTO), *GATS Schedule – European Union 25: Software Implementation Services (CPC 842)*, Geneva, WTO. Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026]; World Trade Organization (WTO), *GATS Schedule – European Union 25; Japan; United States: Engineering Services (CPC 8672)*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026]; World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – European Union 25; Japan; United States: Construction and Related Engineering Services (CPC 511–518)*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026]; World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – European Union 25: Advisory and Other Auxiliary Financial Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

²⁹ La sigla “EU25” designa la lista de compromisos consolidada por la Unión Europea compuesta por 25 Estados miembros, vigente entre 2004 y 2006, que abarcaba a los quince miembros originales de la UE más los diez países admitidos en mayo de 2004 (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa). El Reino Unido integraba el bloque en la época de consolidación de estas listas y, por lo tanto, se encuentra vinculado a los compromisos en ellas inscritos a los fines de este análisis comparativo, salvo las modificaciones derivadas de su retiro de la Unión Europea (Brexit), concluido el 31 de enero de 2020.

³⁰ Cuyos compromisos vinculan a Alemania y al Reino Unido, dado que ambos negociaron como miembros del bloque en la época de consolidación de las listas.

³¹ Organización Mundial del Comercio (OMC), *GATS Schedule – European Union 25: Horizontal commitments*, Ginebra, World Trade Organization, [s.f.].

³² Ídem.

³³ Carzaniga, Antonia, "The GATS, Mode 4, and Pattern of Commitments", en Mattoo, Aaditya; Carzaniga, Antonia (org.), *Moving People to Deliver Services*, Washington, DC, World Bank; Oxford University Press, 2003, p. 24.

³⁴ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – European Union 25: Horizontal Commitments*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

³⁵ *Intra-Corporate Transferees*.

negocios³⁶ y los prestadores de servicios contractuales³⁷.

Para las personas trasladadas dentro de una misma empresa, aplicables tanto a Alemania como al Reino Unido³⁸, la admisión está condicionada al cumplimiento acumulativo de los siguientes requisitos: vínculo laboral previo de al menos un año con la empresa transferente; traslado a un establecimiento de la misma empresa en el territorio del Estado miembro; y encuadramiento en una de las siguientes categorías funcionales: personas en posición sénior de gestión, con autoridad para dirigir departamentos y contratar o despedir personal; o especialistas que posean conocimientos poco comunes y esenciales para los servicios, equipos de investigación, técnicas o gestión del establecimiento. Para ambos países, no se exige prueba de necesidad económica, y la duración de la estadía temporal es definida por las respectivas legislaciones nacionales y comunitarias aplicables³⁹.

Para los visitantes de negocios, se permite la entrada temporal de dos subcategorías: vendedores de servicios, que no reciben remuneración de fuente localizada en el territorio del Estado miembro y no realizan ventas directas al público; y personas responsables del establecimiento de presencia comercial, en posición sénior, siempre que no realicen ventas directas ni

presten servicios directamente. Para Alemania y el Reino Unido, la duración de la estadía es igualmente definida por las legislaciones nacionales aplicables⁴⁰.

Para los prestadores de servicios contractuales, el acceso es más restringido y está sujeto a condiciones adicionales acumulativas: los prestadores deben ser empleados de una persona jurídica sin presencia comercial en ningún Estado miembro de la Unión Europea; el contrato de servicios no puede exceder tres meses; el prestador debe haber sido empleado de la empresa durante al menos un año antes de la admisión; y debe poseer las calificaciones académicas y la experiencia profesional exigidas para el sector en el Estado miembro donde se presta el servicio. La estadía no puede exceder tres meses en cualquier período de doce meses. No se exige prueba de necesidad económica, salvo indicación en contrario en un subsector específico. Los compromisos para prestadores de servicios contractuales se aplican solo a actividades expresamente listadas, entre las cuales se incluyen servicios jurídicos, contables, de arquitectura, de ingeniería, de informática, de consultoría en gestión y servicios de construcción. Se destaca, específicamente para el Reino Unido, que el cumplimiento de la prueba de necesidad económica se exige para determinados subsectores, conforme indicado en los compromisos sectoriales⁴¹.

En el caso de Japón, la sección horizontal define igualmente tres categorías. La primera corresponde a las personas trasladadas dentro de una misma empresa: personas físicas empleadas por una persona

³⁶ *Business Visitors*.

³⁷ *Contractual Service Suppliers*.

³⁸ A los fines de este análisis comparativo, se utilizan los compromisos históricos consolidados en la lista de la European Union 25 (GATS/SC/31), los cuales sirvieron de base para las obligaciones del Reino Unido en el sistema multilateral durante la vigencia de su participación en el bloque, salvo las actualizaciones derivadas de su retiro (Brexit).

³⁹ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – European Union 25: Horizontal Commitments*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁴⁰ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – European Union 25: Horizontal Commitments*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁴¹ Ídem.

jurídica extranjera durante al menos un año, transferidas a una filial o persona jurídica constituida en Japón, por un período no superior a cinco años, para ejercer actividades de dirección o actividades que exijan tecnología o conocimiento de nivel avanzado pertinente a las ciencias naturales, ingeniería, derecho, economía, administración o contabilidad, exigiéndose, en principio, título universitario o formación equivalente⁴². La segunda categoría corresponde a prestadores autónomos de servicios profesionales específicos, cuyo ejercicio está condicionado a la calificación reconocida bajo la legislación japonesa, por un período no superior a cinco años⁴³. La tercera categoría corresponde a los visitantes de negocios: personas que permanecen hasta 90 días en el país, sin recibir remuneración de fuente japonesa ni prestar servicios directamente al público, con el objetivo de realizar contactos comerciales y preparar el establecimiento de presencia comercial⁴⁴.

Estados Unidos, por su parte, define en la sección horizontal cuatro categorías de entrada temporal. La primera son los vendedores de servicios: personas no establecidas en Estados Unidos, sin remuneración de fuente estadounidense, que representan a proveedores de servicios a los fines de la negociación, sin realizar ventas directas al público, con entrada limitada a 90 días⁴⁵. La segunda son las personas trasladadas dentro de una misma empresa (directivos, ejecutivos y especialistas), empleados de empresas que prestan servicios en Estados Unidos mediante filial, subsidiaria o afiliada, con al menos un año de empleo previo fuera de

Estados Unidos, por un período de hasta tres años, prorrogable por hasta dos años adicionales, totalizando como máximo cinco años⁴⁶. La tercera categoría son las personas responsables del establecimiento de presencia comercial, en posición gerencial o ejecutiva, con empleo previo de al menos un año, debiendo presentar prueba de adquisición de instalaciones físicas para el establecimiento⁴⁷. La cuarta categoría son los profesionales en ocupaciones especializadas, limitados a 65.000 personas por año a nivel mundial, exigiéndose título universitario o equivalente en la especialidad, con entrada por hasta tres años⁴⁸.

A partir de estas definiciones horizontales, es posible identificar un patrón común entre los miembros analizados: la liberalización en el Modo 4 se concentra en categorías vinculadas a la presencia comercial previa, notablemente las transferencias intraempresariales, mientras que las categorías de prestadores de servicios contractuales permanecen sujetas a condiciones más rigurosas o simplemente no consolidadas. Este patrón se confirmará y profundizará en el análisis sectorial que sigue.

III.B. Análisis en los sectores intensivos en conocimiento

El análisis sectorial permite identificar, de forma más detallada, las condiciones específicas aplicables al Modo 4 en los tres sectores objeto de esta investigación. En todos los casos, los compromisos sectoriales remiten a las condiciones ya establecidas en la sección horizontal, agregando, cuando existen, limitaciones o condiciones adicionales específicas para cada actividad. La ausencia de condiciones adicionales en determinado sector no implica mayor liberalización, sino que las

⁴² Ídem.

⁴³ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – European Union 25: Horizontal Commitments*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Ídem.

restricciones horizontales ya son suficientemente amplias para disciplinar el acceso en ese subsector.

III.B.1. Servicios profesionales y técnicos: ingeniería y tecnología de la información

En el sector de servicios de ingeniería, los compromisos de la Unión Europea en el Modo 4 para las personas trasladadas dentro de una misma empresa y los visitantes de negocios remiten íntegramente a la sección horizontal, con la adición de condiciones específicas por Estado miembro. Para Alemania, no hay condiciones adicionales más allá de las ya previstas en la sección horizontal. Para el Reino Unido, los compromisos para prestadores de servicios contractuales exigen título universitario, calificaciones profesionales y tres años de experiencia en el sector, además del cumplimiento de la prueba de necesidad económica⁴⁹.

En lo que respecta específicamente al acceso al mercado, la Unión Europea indica que, para la mayoría de los Estados miembros, los Modos 1 y 2 no presentan restricciones para los servicios de ingeniería. Para el Modo 3, España e Italia restringen el acceso a personas físicas, y no admiten la prestación por personas jurídicas. En el Modo 4, las personas trasladadas dentro de una misma empresa y los visitantes de negocios siguen los horizontales, Austria exige presencia comercial previa y Grecia impone condición de nacionalidad para directivos de empresas de construcción que

prestan servicios al sector público⁵⁰.

Para Estados Unidos, los compromisos en ingeniería en el Modo 4 remiten íntegramente a la sección horizontal, sin condiciones adicionales para el acceso al mercado. Sin embargo, en lo que respecta al trato nacional, se impone la exigencia de ciudadanía estadounidense para la licencia profesional en el Distrito de Columbia, y la exigencia de residencia estatal para la licencia en los estados de Idaho, Iowa, Kansas, Maine, Misisipi, Nevada, Oklahoma, Carolina del Sur, Dakota del Sur, Tennessee, Texas y Virginia Occidental⁵¹.

Para Japón, los compromisos en servicios de ingeniería y servicios de ingeniería integrada (excluidos los servicios relacionados con petróleo, gas y minerales) condicionan los Modos 1 y 2 a la existencia de presencia comercial previa en el país. El Modo 4 remite íntegramente a los compromisos horizontales, sin condiciones adicionales⁵². Se destaca que, para los servicios de arquitectura relacionados con la ingeniería civil, Japón exige que el servicio sea prestado por un profesional calificado como *kenchikushi*⁵³, bajo la legislación

⁵⁰ Ídem.

⁵¹ World Trade Organization (WTO). GATS Schedule – United States of America: *Engineering Services; Software Implementation Services; Advisory and Other Auxiliary Financial Services; Construction and Related Engineering Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁵² World Trade Organization (WTO). GATS Schedule – Japan: *Engineering Services; Software Implementation Services; Advisory and Other Auxiliary Financial Services; Construction and Related Engineering Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁵³ *Kenchikushi*: profesional habilitado bajo la legislación japonesa para la prestación de servicios de arquitectura que involucren proyectos de construcción de edificaciones, en los términos de la

⁴⁹ World Trade Organization (WTO). GATS Schedule – European Union 25: *Engineering Services (CPC 8672); Software Implementation Services (CPC 842); Advisory and Other Auxiliary Financial Services; Construction and Related Engineering Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

japonesa, o por un proveedor de servicios que emplee a dicho profesional, lo que demuestra el mantenimiento de criterios regulatorios domésticos incluso en sectores con compromisos asumidos⁵⁴.

En el subsector de implementación de software, los compromisos de la Unión Europea indican ausencia de restricciones en los Modos 1, 2 y 3 para la mayoría de los Estados miembros. En el Modo 4, las personas trasladadas dentro de una misma empresa y los visitantes de negocios remiten a la sección horizontal. Para los prestadores de servicios contractuales, la mayoría de los Estados miembros mantiene una posición no consolidada. Alemania y Reino Unido admiten prestadores de servicios contractuales en las condiciones previstas en la sección horizontal, exigiendo título universitario y tres años de experiencia profesional en el sector. Italia agrega la exigencia de cumplimiento de la prueba de necesidad económica⁵⁵. Para Estados Unidos y Japón, los compromisos en este subsector remiten íntegramente a la sección horizontal, sin condiciones

adicionales⁵⁶.

III.B.2. Servicios financieros

En el sector de servicios financieros auxiliares y de asesoría, los compromisos de la Unión Europea establecen, para el Modo 4, que la entrada de personas físicas es no consolidada, salvo conforme lo indicado en la sección horizontal y en las siguientes hipótesis adicionales: se permite la entrada de personal sénior de gestión que posea información propietaria esencial para el establecimiento, control y operación de los servicios del proveedor financiero; de especialistas en la operación del proveedor de servicios financieros; de especialistas en servicios de informática, telecomunicaciones y contabilidad del proveedor, condicionados a la disponibilidad de personal calificado en el mercado doméstico; y de especialistas actuariales y jurídicos vinculados a la presencia comercial, igualmente condicionados a la disponibilidad doméstica⁵⁷.

Para el trato nacional en el Modo 4, la Unión Europea replica las mismas

Ley de Estándares de Construcción de Japón.

⁵⁴ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – Japan: Engineering Services; Software Implementation Services; Advisory and Other Auxiliary Financial Services; Construction and Related Engineering Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁵⁵ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – European Union 25: Engineering Services (CPC 8672); Software Implementation Services (CPC 842); Advisory and Other Auxiliary Financial Services; Construction and Related Engineering Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁵⁶ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – United States of America: Engineering Services; Software Implementation Services; Advisory and Other Auxiliary Financial Services; Construction and Related Engineering Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].; véase además World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – Japan: Engineering Services; Software Implementation Services; Advisory and Other Auxiliary Financial Services; Construction and Related Engineering Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁵⁷ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – European Union 25: Engineering Services (CPC 8672); Software Implementation Services (CPC 842); Advisory and Other Auxiliary Financial Services; Construction and Related Engineering Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

categorías previstas para el acceso al mercado, sin restricciones adicionales más allá de las ya inscritas en la sección horizontal⁵⁸.

Japón adopta una estructura idéntica a la de la Unión Europea para el Modo 4 en servicios financieros auxiliares, admitiendo las mismas cuatro categorías de personal vinculado a la presencia comercial, en las mismas condiciones de disponibilidad doméstica para especialistas técnicos y actuariales⁵⁹.

Estados Unidos sigue el mismo patrón para las categorías de acceso en el Modo 4, admitiendo el personal sénior con información propietaria, especialistas operacionales, especialistas en informática y telecomunicaciones, y especialistas actuariales y jurídicos, todos vinculados a la presencia comercial establecida. Sin embargo, en lo que respecta al trato nacional, Estados Unidos impone una restricción relevante: los bancos extranjeros están obligados a registrarse en los términos del *Investment Advisers Act* de 1940 para prestar servicios de asesoría en valores mobiliarios y gestión de inversiones en Estados Unidos, mientras que los bancos domésticos están exentos de esta obligación de registro⁶⁰.

⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – Japan: Engineering Services; Software Implementation Services; Advisory and Other Auxiliary Financial Services; Construction and Related Engineering Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁶⁰ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – United States of America: Engineering Services; Software Implementation Services; Advisory and Other Auxiliary Financial Services; Construction and Related Engineering Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

III.B.3. Servicios de construcción e ingeniería civil

En el sector de la construcción, los compromisos de la Unión Europea presentan mayor fragmentación entre los Estados miembros. Para el Modo 4, las transferencias intraempresariales y los visitantes de negocios de Alemania y del Reino Unido remiten a la sección horizontal, sin condiciones adicionales de acceso al mercado. Para los prestadores de servicios contractuales, la posición general de la Unión Europea es de no consolidación. El Reino Unido, sin embargo, admite prestadores de servicios contractuales específicamente para el subsector de investigación de suelo, exige título universitario, calificaciones profesionales y tres años de experiencia en el sector, además del cumplimiento de la prueba de necesidad económica. Alemania adopta una posición semejante para el mismo subsector, exige título universitario, calificaciones profesionales y tres años de experiencia, sin imposición de prueba de necesidad económica⁶¹.

Para Japón, los compromisos en construcción indican no consolidación para el Modo 1, por imposibilidad técnica, ausencia de restricciones para el Modo 2 y el Modo 3, y remisión íntegra a la sección horizontal para el Modo 4, sin condiciones

⁶¹ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – European Union 25: Engineering Services (CPC 8672); Software Implementation Services (CPC 842); Advisory and Other Auxiliary Financial Services; Construction and Related Engineering Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

adicionales⁶².

Para Estados Unidos, los compromisos en construcción en el Modo 4 remiten a la sección horizontal, sin condiciones adicionales de acceso al mercado. No obstante, en lo que respecta al trato nacional, se impone que todos los contratistas en el estado de Míchigan mantengan una oficina local, lo que limita la agilidad de la prestación temporal de servicios en dicho estado⁶³.

III.C. El patrón internacional de liberalización: una apertura condicionada

La síntesis de los compromisos analizados permite identificar el patrón de liberalización adoptado por los miembros estudiados en el marco del Modo 4. En todos los sectores examinados, se observa que el acceso está condicionado, en primer lugar, por las categorías definidas en la sección horizontal: transferencias intraempresariales, visitantes de negocios y, de forma más restringida, prestadores de servicios contractuales. Los compromisos sectoriales, a su vez, agregan condiciones específicas que refuerzan este patrón de apertura selectiva: exigencias de calificación académica y experiencia profesional mínima, pruebas de necesidad económica en determinados subsectores y países, condiciones de licenciamiento local en Estados Unidos y exigencias de calificación

profesional reconocida internamente en Japón.

Este patrón evidencia que la liberalización en el Modo 4, entre los miembros analizados, no es general ni irrestricta, sino estructuralmente condicionada al vínculo con la presencia comercial previa y al perfil altamente calificado del profesional. La previsibilidad jurídica ofrecida por estos compromisos, aunque limitada, establece el parámetro comparativo a partir del cual se evaluará la posición brasileña en el tópico subsiguiente.

IV. La posición brasileña frente al patrón internacional de apertura en el Modo 4

El análisis de los compromisos brasileños en el Modo 4 del GATS parte de un dato estructural que diferencia a Brasil de los demás miembros estudiados en esta investigación. Mientras que la Unión Europea⁶⁴, Japón y Estados Unidos organizaron sus compromisos a partir de secciones horizontales detalladas, con categorías profesionales definidas, plazos de permanencia establecidos y condiciones de acceso jurídicamente determinables, Brasil consolidó una sección horizontal de alcance más restringido, combinada con la ausencia de compromiso sectorial en uno de los sectores objeto de esta investigación⁶⁵. A partir de este punto de partida, los subtemas siguientes examinan, primero, el contenido de la sección horizontal brasileña y, luego, la posición del país en cada uno de los tres grupos sectoriales analizados en el Tópico 2.

⁶² World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – Japan: Engineering Services; Software Implementation Services; Advisory and Other Auxiliary Financial Services; Construction and Related Engineering Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁶³ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – United States of America: Engineering Services; Software Implementation Services; Advisory and Other Auxiliary Financial Services; Construction and Related Engineering Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁶⁴ Específicamente, incluidos Alemania y Reino Unido.

⁶⁵ El subsector de servicios de implementación de software (CPC 842) no consta en la lista de compromisos específicos de Brasil en el GATS. World Trade Organization (WTO). *I-TIP Services – Brazil: Software Implementation Services (CPC 842)*. Geneva: WTO/World Bank. Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 28/4/2026].

IV.A. El primado de los compromisos horizontales: categorías, condiciones y límites en el contexto brasileño

La sección horizontal brasileña define, para el Modo 4, dos categorías de personas físicas autorizadas al ingreso temporal al territorio nacional para la prestación de servicios: (i) técnicos especializados y profesionales altamente calificados, y; (ii) directivos y directores de afiliadas de empresas extranjeras establecidas en Brasil. En ambos casos, el punto de partida es la no consolidación, con acceso admitido solo en las condiciones expresamente previstas⁶⁶.

Para la primera categoría, técnicos especializados y profesionales altamente calificados, el acceso se condiciona a la celebración de un contrato temporal con una persona jurídica establecida en Brasil, de capital nacional o extranjero, sujeto a la aprobación previa del Ministerio de Trabajo. La aprobación tiene en cuenta la compatibilidad de las calificaciones del profesional con el área de actuación de la empresa contratante, y la empresa debe justificar la necesidad de la contratación en relación con profesionales y técnicos similares disponibles en el mercado brasileño⁶⁷. Se trata de una estructura funcionalmente equivalente a la prueba de necesidad económica, mecanismo identificado por la doctrina como uno de los principales factores de restricción al Modo 4

y cuya presencia en las listas de compromisos se señala como indicativo de un menor grado de liberalización⁶⁸. Del análisis precedente se desprende que el Reino Unido es uno de los más exigentes en lo que respecta a la prueba de necesidad económica.

Adicionalmente, en los sectores de comunicaciones, transporte terrestre, establecimientos comerciales en general, oficinas comerciales, seguros, publicidad, hoteles y restaurantes, se impone la exigencia de una proporcionalidad mínima de dos empleados brasileños por cada tres empleados⁶⁹. Esta condición opera como una restricción cuantitativa al número de personas físicas extranjeras en ejercicio simultáneo, con efectos prácticos sobre la escala de contratación de profesionales extranjeros en los sectores listados.

Para la segunda categoría, gerentes y directores de afiliadas de empresas extranjeras establecidas en Brasil, el acceso está condicionado al cumplimiento acumulativo de los siguientes requisitos: designación para un cargo con pleno poder decisorio; existencia de vacante; comprobación de vínculo societario entre el prestador en el territorio brasileño y su matriz en el exterior; y prueba del ejercicio efectivo de las funciones tras la concesión del visado. El nombramiento debe, además, estar relacionado con la introducción de

⁶⁶ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – Brazil: Horizontal Commitments – Movement of Natural Persons*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 28/4/2026].

⁶⁷ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – Brazil: Horizontal Commitments – Movement of Natural Persons*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 28/4/2026].

⁶⁸ Mattoo, Aaditya; Carzaniga, Antonia (org.), *Moving People to Deliver Services*, Washington, DC, World Bank; Oxford University Press, 2003, p. 24-25. Carzaniga, Antonia, "The GATS, Mode 4, and Pattern of Commitments", en Mattoo, Aaditya; Carzaniga, Antonia (org.), *Moving People to Deliver Services*, Washington, DC, World Bank; Oxford University Press, 2003, p. 14.

⁶⁹ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – Brazil: Horizontal Commitments – Movement of Natural Persons*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 28/4/2026].

nueva tecnología, el aumento de productividad, o una inversión mínima de US\$ 200.000,00 realizada por la empresa extranjera en Brasil, valor referenciado al patrón de 1993 y sujeto a ajuste futuro⁷⁰.

La lista concluye con una cláusula residual de carácter abarcador, mediante la cual todas las demás exigencias legales y regulatorias relativas a la entrada, permanencia y trabajo de extranjeros continúan aplicándose⁷¹. Esta disposición preserva la integralidad de la legislación doméstica de inmigración como capa normativa superpuesta al compromiso asumido en el GATS, notablemente la Ley de Migración (Ley n.º 13.445/2017) y las resoluciones del Consejo Nacional de Inmigración.

Comparada con las secciones horizontales de los demás miembros analizados, la estructura brasileña presenta diferencias relevantes. La lista brasileña no define categorías con la especificidad observada en las demás: no hay distinción entre transferencias intraempresariales, visitantes de negocios y prestadores de servicios contractuales, categorías presentes en todos los miembros estudiados e identificadas por la doctrina como el núcleo mínimo de los compromisos de Modo 4⁷². Brasil sustituye estas categorías por una formulación genérica de técnicos especializados y profesionales altamente calificados, sin establecer plazos máximos de permanencia, sin definir subcategorías funcionales y sin dispensar la evaluación de necesidad económica. La ausencia de un plazo definido de permanencia es, en sí misma, un elemento que puede indicar menor previsibilidad jurídica para el

prestador extranjero, dado que la duración del acceso queda íntegramente subordinada a la legislación doméstica aplicable.

IV.B. Análisis sectorial: ausencia de compromiso en servicios de implementación de software y posición en los demás sectores

El análisis de los compromisos sectoriales brasileños en los tres grupos objeto de esta investigación revela una diferencia cualitativa relevante: en uno de los sectores, Brasil simplemente no asumió compromiso alguno.

En el subsector de servicios de implementación de software (CPC 842), Brasil no inscribió compromiso alguno en su lista de compromisos específicos⁷³. La ausencia de inscripción sectorial, en la lógica de lista positiva adoptada por el GATS, significa que el subsector no está sujeto a las obligaciones de acceso a los mercados y trato nacional del Acuerdo, y que ninguna condición de entrada de personas físicas para la prestación de estos servicios fue consolidada por Brasil en el plano multilateral⁷⁴. Esta posición es cualitativamente distinta de la verificada en los demás miembros analizados. Alemania y Reino Unido, en el marco de los compromisos de la Unión Europea, inscribieron el subsector y admitieron prestadores de servicios contractuales con exigencia de título universitario y tres años de experiencia profesional en el sector, sin imposición de prueba de necesidad económica para Alemania, y con dicha exigencia para el Reino Unido⁷⁵. Estados

⁷⁰ Ídem.

⁷¹ Ídem.

⁷² Christen, Torsten, "Mode 4: A German Regulator's View", en Mattoo, Aaditya; Carzaniga, Antonia (org.), *Moving People to Deliver Services*, Washington, DC, World Bank; Oxford University Press, 2003, p. 221-225.

⁷³ World Trade Organization (WTO). *I-TIP Services – Brazil: Software Implementation Services (CPC 842)*. Geneva: WTO/World Bank. Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 28/4/2026].

⁷⁴ Organização Mundial do Comércio (OMC). *General Agreement on Trade in Services (GATS)*. Ginebra: WTO, 1994. Art. XX. Disponible en: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gats_e.htm. [Fecha de consulta 28/3/2026].

⁷⁵ World Trade Organization (WTO). *GATS*

Unidos y Japón inscribieron el subsector con remisión íntegra a la sección horizontal, sin condiciones adicionales⁷⁶. Brasil, al no inscribir el subsector, se sitúa en una posición anterior a cualquier comparación de grado: no hay compromiso que comparar.

En el sector de servicios de ingeniería (CPC 86721, 86722, 86723, 86724, 86725 y 86729), Brasil inscribió el sector en su lista, con el Modo 4 no consolidado, salvo conforme indicado en la sección horizontal, para todas las subclasificaciones⁷⁷. No hay categorías adicionales específicas para el sector. El Modo 3 fue inscrito con remisión a las mismas condiciones aplicables a los servicios de arquitectura, sin limitación de trato nacional⁷⁸. Comparativamente, Alemania y Reino Unido admitieron, además de las categorías horizontales, prestadores de servicios contractuales con exigencia de título universitario, calificaciones profesionales y tres años de experiencia, imponiendo el Reino Unido adicionalmente la prueba de necesidad económica⁷⁹. Japón

condicionó los Modos 1 y 2 a la existencia de presencia comercial previa y remitió el Modo 4 al horizontal, agregando, para los servicios relacionados con la arquitectura y la ingeniería civil, la exigencia de calificación reconocida bajo la legislación japonesa⁸⁰. Estados Unidos remitió el Modo 4 íntegramente al horizontal, sin condiciones adicionales, pero impuso, en el trato nacional, exigencias de ciudadanía o residencia estatal para la licencia profesional en determinados estados⁸¹. Brasil, al remitir el Modo 4 exclusivamente al horizontal sin categorías sectoriales adicionales, se sitúa en un nivel de menor especificidad que los demás miembros, que al menos definieron condiciones complementarias para el sector.

En el sector de la construcción (CPC 512), Brasil inscribió el sector con el Modo 4 no consolidado, salvo conforme indicado en la sección horizontal, sin condiciones adicionales para esta modalidad⁸². Para el Modo 3, Brasil inscribió una limitación de carácter transitorio: el acceso sería concedido cinco años después de la entrada en vigor del Acuerdo de Marrakech, sin limitaciones a partir de esa fecha, con trato nacional sin restricciones⁸³. Esta estructura

Schedule – European Union 25: Software Implementation Services (CPC 842). Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁷⁶ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – Japan: Software Implementation Services (CPC 842).* Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026]; World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – United States of America: Software Implementation Services (CPC 842).* Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁷⁷ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – Brazil: Engineering Services (CPC 86721, 86722, 86723, 86724, 86725, 86729).* Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 5/5/2026].

⁷⁸ Ídem.

⁷⁹ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – European Union 25: Engineering*

Services (CPC 8672). Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁸⁰ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – Japan: Engineering Services (CPC 8672).* Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁸¹ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – United States of America: Engineering Services (CPC 8672).* Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁸² World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – Brazil: General Construction Work for Buildings (CPC 512).* Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁸³ Ídem.

evidencia una opción deliberada de apertura progresiva para la presencia comercial, sin contrapartida equivalente en términos de movilidad temporal de personas físicas. Los demás miembros analizados admitieron, al menos para las categorías horizontales, condiciones de acceso definidas, y Alemania y Reino Unido previeron además, para el subsector de investigación de suelo, acceso para prestadores de servicios contractuales con calificaciones y experiencia profesional exigidas⁸⁴.

En el sector de servicios financieros auxiliares y de asesoría, Brasil inscribió los compromisos en dos subcategorías: (i) servicios prestados por instituciones financieras (B.1), y; (ii) servicios prestados por instituciones no financieras (B.2). En ambos casos, el Modo 4 es no consolidado, salvo conforme indicado en la sección horizontal, sin categorías adicionales específicas para el sector⁸⁵. Para el Modo 3 en B.1, Brasil impuso restricciones significativas: el establecimiento de nuevas filiales y subsidiarias de instituciones financieras extranjeras, así como el aumento de la participación extranjera en el capital de instituciones financieras constituidas bajo la ley brasileña, se condiciona a la autorización del Poder Ejecutivo mediante decreto presidencial, caso por caso; los bancos establecidos en Brasil antes del 5 de octubre de 1988 tienen el número de agencias congelado en el nivel existente en aquella fecha; y las instituciones financieras deben, salvo indicación en contrario, constituirse como sociedad anónima⁸⁶.

⁸⁴ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – European Union 25: Construction and Related Engineering Services (CPC 511–518)*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

⁸⁵ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – Brazil: Advisory and Other Auxiliary Financial Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 28/4/2026].

⁸⁶ Ídem.

Para el Modo 3 en B.2, las restricciones son distintas: las personas jurídicas deben constituirse bajo la ley brasileña; solo las personas jurídicas pueden prestar los servicios listados en los ítems ii y iii: “(i) *Negociación, por cuenta propia o por cuenta de clientes, en bolsa de valores o en mercado extrabursátil regulado, de valores mobiliarios y derivados*. (ii) *Servicios de compensación y liquidación de valores mobiliarios y derivados*.”⁸⁷; y los servicios de compensación deben ser prestados por sociedades anónimas⁸⁸. A diferencia de esto, Unión Europea, Japón y Estados Unidos inscribieron, además de los compromisos horizontales generales, categorías adicionales sectoriales para el Modo 4, incluyendo personal sénior con información propietaria, especialistas operacionales y especialistas actuariales y jurídicos vinculados a la presencia comercial⁸⁹.

IV.C. Comparación directa y verificación de los compromisos de Brasil en relación con los demás miembros analizados

La síntesis de los datos analizados permite verificar la hipótesis formulada en esta investigación con mayor precisión que la

⁸⁷ En el original: (i) Trading for own account or for the account of customers, whether on an exchange or in a regulated over-the-counter market, of securities and derivatives. (ii) Clearing services for securities and derivatives.

⁸⁸ Ídem.

⁸⁹ World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – European Union 25: Advisory and Other Auxiliary Financial Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026]; World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – Japan: Advisory and Other Auxiliary Financial Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026]; World Trade Organization (WTO). *GATS Schedule – United States of America: Advisory and Other Auxiliary Financial Services*. Geneva: WTO. Acceso vía I-TIP Services (WTO/World Bank). Disponible en: <https://i-tip.wto.org>. [Fecha de consulta 20/4/2026].

que comportaba la formulación inicial.

En el plano horizontal, Brasil presenta una diferencia estructural en relación con los demás miembros. La lista brasileña no define categorías con plazos de permanencia establecidos, no distingue subcategorías funcionales equivalentes a las verificadas en los demás miembros y condiciona el acceso a la aprobación ministerial previa y a la demostración de necesidad en relación con profesionales similares disponibles en el mercado doméstico. Esta última exigencia opera, en la práctica, como equivalente funcional de la prueba de necesidad económica, mecanismo cuya presencia es identificada por la doctrina como factor de restricción al acceso en el Modo 4⁹⁰. La exigencia de proporcionalidad mínima de empleados brasileños en sectores específicos constituye una restricción cuantitativa adicional que no encuentra equivalente directo en las secciones horizontales de los demás miembros analizados.

En el plano sectorial, la asimetría más acentuada reside en la ausencia de cualquier compromiso en servicios de implementación de software, subsector en que todos los demás miembros estudiados asumieron obligaciones vinculantes. En los demás sectores inscritos, la remisión íntegra del Modo 4 al horizontal, sin categorías sectoriales adicionales, implica una apertura más estrecha que la verificada en los miembros comparados, que definieron condiciones complementarias en los sectores de ingeniería y financiero.

La hipótesis se confirma: los compromisos asumidos por Brasil en el Modo 4 del GATS son más restrictivos que los compromisos de los países analizados. Esta restricción se manifiesta en tres dimensiones. La primera es la ausencia de inscripción sectorial en servicios de implementación de software, que excluye a Brasil del espectro comparativo en ese subsector. La segunda es la estructura horizontal más condicionada, con ausencia de categorías y plazos definidos y presencia de exigencias administrativas equivalentes a la prueba de necesidad económica. La tercera es la ausencia de categorías sectoriales adicionales en los sectores financiero y de ingeniería, donde los demás miembros fueron más allá del horizontal.

Se advierte, sin embargo, que la restrictividad de los compromisos consolidados en el GATS no equivale necesariamente a la restrictividad de las condiciones efectivas de acceso practicadas por Brasil. La doctrina especializada observa que los compromisos de los miembros en el Modo 4 frecuentemente no reflejan las condiciones reales de entrada, pues los miembros tienden a consolidar menos de lo que efectivamente conceden en la práctica. En este sentido, explica Aaditya Mattoo: *“Es ampliamente reconocido que los compromisos de los Miembros de la OMC en el modo 4 generalmente no reflejan las condiciones reales de entrada de personas físicas, porque los Miembros han consolidado un nivel de acceso inferior al efectivamente concedido en la práctica.”*⁹¹.

Esta postura brasileña refleja una realidad sistémica del acuerdo: es ampliamente reconocido que los compromisos de los Miembros de la OMC en el Modo 4

⁹⁰ Mattoo, Aaditya; Carzaniga, Antonia (org.), *Moving People to Deliver Services*, Washington, DC, World Bank; Oxford University Press, 2003. Carzaniga, Antonia, "The GATS, Mode 4, and Pattern of Commitments", en Mattoo, Aaditya; Carzaniga, Antonia (org.), *Moving People to Deliver Services*, Washington, DC, World Bank; Oxford University Press, 2003, p. 103.

⁹¹ Mattoo, Aaditya, "Introduction and Overview", en Mattoo, Aaditya; Carzaniga, Antonia (org.), *Moving People to Deliver Services*, Washington, DC, World Bank; Oxford University Press, 2003, p. 8.

generalmente no reflejan las condiciones reales de entrada, pues los países consolidaron un nivel de acceso inferior al efectivamente practicado⁹². Esta discrepancia se remonta al propio origen de las listas: Richard Self y B. K. Zutshi⁹³ explican que los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay, donde se creó la lista brasileña, fueron modestos y representaron, en muchos casos, apenas un '*standstill*' (congelamiento del *statu quo*) o incluso un '*rollback*' (retroceso) en relación con los regímenes que los países ya aplicaban de forma autónoma. En este sentido, Aaditya Mattoo⁹⁴ advierte que el GATS corre el riesgo de actuar meramente como un '*harvester of autonomous liberalization*' (cosechador de liberalización autónoma), limitándose a registrar burocráticamente aperturas que los países ya habían decidido realizar por sí solos, en lugar de funcionar como un verdadero motor para nuevas concesiones de mercado.

Por lo tanto, a partir del análisis concreto de los compromisos, los datos revelan que Brasil optó por consolidar menos en el plano multilateral, lo que implica menor previsibilidad jurídica para el prestador extranjero y menor capacidad del país para utilizar sus compromisos de Modo 4 como instrumento de política comercial en las negociaciones internacionales de servicios.

V. Consideraciones finales

El presente artículo buscó responder al siguiente problema de investigación: ¿en qué medida Brasil presenta un patrón de acceso a los mercados más restrictivo en el

marco del Modo 4 del GATS, en comparación con Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Japón? El análisis desarrollado a lo largo de los tres tópicos permite responder a esta pregunta de forma afirmativa y con precisión respecto de las dimensiones en que esta restrictividad se manifiesta.

El Tópico 1 se ocupó de establecer el marco jurídico del GATS y del Modo 4, demostrando que esta modalidad de prestación de servicios opera en la intersección entre el derecho del comercio internacional y las políticas domésticas de inmigración. La lógica de lista positiva adoptada por el Acuerdo condiciona el alcance de cualquier compromiso a la inscripción expresa por el miembro, lo que convierte al análisis de las listas nacionales en el instrumento central de evaluación del grado de liberalización. Los criterios de análisis comparativo definidos en el subtema 1.3: categorías profesionales autorizadas, vínculo exigido con la presencia comercial, duración de la permanencia, condicionantes administrativos y alcance sectorial, orientaron la lectura de las listas examinadas en los Tópicos 2 y 3.

El Tópico 2 identificó el patrón internacional de liberalización adoptado por los miembros estudiados. En todos los casos, el Modo 4 parte de una posición de no consolidación general, calificada por categorías específicas definidas en la sección horizontal: transferencias intraempresariales, visitantes de negocios y, de forma más restringida, prestadores de servicios contractuales. Este patrón, verificado tanto en la Unión Europea como en Japón y en Estados Unidos, confiere al sistema un grado mínimo de previsibilidad jurídica para el prestador extranjero, aunque la liberalización sea selectiva y condicionada.

El Tópico 3 reveló que la posición brasileña se distancia de este patrón en tres

⁹² Ídem.

⁹³ Self, Richard J.; Zutshi, B. K., "Mode 4: Negotiating Challenges and Opportunities", en Mattoo, Aaditya; Carzaniga, Antonia (org.), *Moving People to Deliver Services*, Washington, DC, World Bank; Oxford University Press, 2003, p. 28.

⁹⁴ Mattoo, Aaditya, "Introduction and Overview", en Mattoo, Aaditya; Carzaniga, Antonia (org.), *Moving People to Deliver Services*, Washington, DC, World Bank; Oxford University Press, 2003, p. 24.

dimensiones: (i) la ausencia de compromiso sectorial en servicios de implementación de software (CPC 842), subsector en que todos los demás miembros analizados asumieron obligaciones vinculantes. En la lógica de lista positiva del GATS, la no inscripción significa que Brasil no está sujeto a las obligaciones de acceso a los mercados y trato nacional en ese subsector, lo que lo excluye del espectro comparativo; (ii) una estructura horizontal más condicionada. La lista brasileña no define categorías con plazos de permanencia establecidos, no distingue subcategorías funcionales equivalentes a las de los demás miembros y condiciona el acceso a la aprobación ministerial previa y a la demostración de necesidad en relación con profesionales similares disponibles en el mercado doméstico, estructura funcionalmente equivalente a la prueba de necesidad económica, identificada por la doctrina como uno de los principales factores de restricción al Modo 4, y; (iii) la tercera dimensión es la ausencia de categorías sectoriales adicionales en los sectores de ingeniería y financiero, donde los demás miembros definieron condiciones complementarias más allá del horizontal.

La hipótesis, por lo tanto, quedó confirmada: los compromisos asumidos por Brasil en el Modo 4 del GATS son más restrictivos que los de los miembros seleccionados. Esta confirmación, sin embargo, comporta una advertencia metodológica relevante. Los compromisos consolidados en el GATS no reflejan necesariamente las condiciones efectivas de acceso practicadas en el plano doméstico, pues, como se registró en el desarrollo de esta investigación, los miembros tienden a consolidar menos de lo que efectivamente conceden en la práctica. Lo que los datos demuestran es que Brasil optó por consolidar un nivel menor de compromisos en el plano multilateral, lo que produce dos

efectos concretos: menor previsibilidad jurídica para el prestador extranjero que desea actuar temporalmente en el país, y menor capacidad de Brasil para utilizar sus compromisos de Modo 4 como instrumento de política comercial en las negociaciones internacionales de servicios.

Esta posición es coherente con la hipótesis más amplia identificada por la literatura sobre el Modo 4: los países en desarrollo tienden a ser más cautelosos en la consolidación de compromisos en esta modalidad, en parte porque su ventaja comparativa reside en servicios de menor calificación y mayor intensidad de trabajo, y en parte porque la intersección entre el Modo 4 y las políticas domésticas de inmigración vuelve a los compromisos en esta área políticamente más sensibles que en otros modos de prestación⁹⁵.

Como limitación de esta investigación, se destaca que el análisis se restringió a los compromisos consolidados en las listas del GATS, sin examinar las condiciones efectivas de acceso reguladas por la legislación doméstica brasileña. La Ley de Migración (Ley n.º 13.445/2017) y las resoluciones del Consejo Nacional de Inmigración disciplinan, en el plano interno, las condiciones de entrada y permanencia de profesionales extranjeros y pueden, en la práctica, conferir una apertura mayor que la indicada por los compromisos consolidados. El análisis de esta dimensión constituye una agenda de investigación complementaria a la presente indagación, con potencial para calificar y profundizar los resultados aquí obtenidos, ya que el trabajo no pretende agotar el tema tratado.

⁹⁵ Carzaniga, Antonia, "The GATS, Mode 4, and Pattern of Commitments", en Mattoo, Aaditya; Carzaniga, Antonia (org.), *Moving People to Deliver Services*, Washington, DC, World Bank; Oxford University Press, 2003, p. 26.

COMERCIO EXTERIOR INCLUSIVO EN LA ERA DIGITAL: LOS DESAFÍOS DE LA OMC PARA LOS PRÓXIMOS TREINTA AÑOS

Raquel Biasotto

I. Introducción

Durante décadas, las principales barreras al comercio internacional parecían visibles. Se encontraban en las fronteras, en los aranceles, en la burocracia y en las limitaciones impuestas por la distancia geográfica. Eran obstáculos concretos, identificables y, en cierta medida, medibles.

A lo largo de los últimos treinta años, buena parte de esos obstáculos fue reducida. La creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la expansión de los acuerdos comerciales, la digitalización de procesos y los avances tecnológicos transformaron profundamente la manera en que personas, empresas y gobiernos interactúan a escala global. El comercio internacional se volvió más rápido, más integrado y más accesible que en cualquier otro momento de la historia reciente¹.

Sin embargo, a medida que las barreras visibles comenzaron a desaparecer, otras fueron surgiendo. Son barreras menos evidentes. No siempre aparecen en los acuerdos internacionales, en las regulaciones aduaneras o en los sistemas de comercio exterior. Están relacionadas con

el acceso al conocimiento, la capacidad de participar en determinadas conversaciones y la posibilidad de influir en espacios donde se toman decisiones cada vez más relevantes.

En América Latina, esta realidad resulta especialmente evidente. La transformación digital convive con realidades muy distintas. Mientras algunas organizaciones avanzan rápidamente hacia la automatización, la analítica avanzada y la inteligencia artificial, otras todavía enfrentan desafíos relacionados con infraestructura, capacitación y acceso a recursos especializados.

Existe una narrativa ampliamente difundida según la cual la tecnología, por sí sola, hará que el comercio internacional sea más democrático, más inclusivo y accesible. La afirmación contiene una parte importante de verdad, pero la experiencia práctica invita a una reflexión más cautelosa, porque disponer de información y participar de las decisiones continúan siendo cosas muy diferentes.

El acceso al conocimiento se ha ampliado de manera extraordinaria. Sin embargo, el acceso a la influencia, a las redes profesionales y a determinados espacios de construcción colectiva continúa distribuyéndose de manera desigual, quizás esta sea una de las grandes paradojas de nuestro tiempo.

Mientras el comercio internacional se vuelve más rápido, más digital y conectado, las oportunidades que genera no necesariamente se distribuyen de la misma manera entre todos los actores que forman parte de él.

¹ Organización Mundial del Comercio, "Treinta años de crecimiento del comercio y reducción de la pobreza", Blog de Datos de la OMC, 24 de abril de 2024. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/blogs_s/data_blog_s/blog_dta_24apr24_s.htm [fecha de consulta: 22/06/2026]. La Organización Mundial del Comercio se estableció mediante el Acuerdo de Marrakech en 1994; desde su creación el comercio mundial se ha multiplicado por cinco y los aranceles globales han disminuido significativamente.

Hannah Arendt sostenía que la pluralidad constituye una condición fundamental de la vida humana. Ninguna sociedad se construye a partir de una única voz, una única experiencia o forma de comprender el mundo. La riqueza surge precisamente de la posibilidad de reunir perspectivas diferentes alrededor de desafíos comunes².

Tal vez el comercio internacional también pueda entenderse de esa manera. A treinta años de la creación de la OMC, resulta oportuno reflexionar no sólo sobre las barreras que fueron eliminadas, sino también sobre aquellas que aún persisten, aunque hayan cambiado de forma, porque quizás el desafío de los próximos treinta años ya no consista únicamente en facilitar el comercio entre países, quizás consista en ampliar la diversidad de voces que participan en la construcción de su futuro.

II. ¿Quién participa en la construcción del comercio internacional?

La antropóloga argentina Rita Segato ha señalado en distintas oportunidades que las sociedades se fortalecen cuando son capaces de reconocer la pluralidad de experiencias que las componen. Más que una cuestión de representación, se trata de una cuestión de construcción colectiva. Las soluciones más sólidas suelen surgir cuando perspectivas diferentes son capaces de dialogar entre sí³.

Esta reflexión resulta particularmente relevante para el comercio internacional, pues con frecuencia, cuando se habla de comercio exterior, la atención se dirige hacia

acuerdos, regulaciones, cadenas de suministro o flujos económicos. Sin embargo, existe una pregunta que rara vez ocupa un lugar central en estas discusiones: ¿Quiénes participan en la construcción de ese comercio?

La respuesta parece evidente: participan gobiernos; empresas; organismos internacionales; especialistas. Pero, también participan personas. Personas con trayectorias diferentes, experiencias diferentes, con formas distintas de interpretar los desafíos y las oportunidades que surgen en un entorno global cada vez más complejo.

La diversidad de voces no constituye únicamente una cuestión de representación, pero también una cuestión de calidad, porque los desafíos más complejos rara vez pueden comprenderse desde una única perspectiva y las mejores decisiones suelen surgir cuando experiencias diferentes son capaces de dialogar entre sí.

Durante mucho tiempo, el comercio internacional fue percibido como un ámbito altamente especializado, caracterizado por un lenguaje técnico propio y por espacios de discusión que no siempre resultaban accesibles para quienes se encontraban fuera de determinados círculos profesionales o institucionales.

No porque las puertas estuvieran formalmente cerradas, sino porque el acceso al conocimiento, a las redes profesionales y a determinados espacios de influencia nunca estuvo distribuido de manera uniforme. Sin embargo, algunas de las transformaciones más interesantes observadas en las últimas décadas no se produjeron únicamente en los acuerdos comerciales o en los sistemas aduaneros, se produjeron en las personas que comenzaron a participar de conversaciones de las que antes estaban ausentes; en la ampliación de espacios de formación; en la circulación de

² Arendt, Hannah, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1993. Hannah Arendt destaca que la pluralidad es una condición fundamental de la acción política: somos simultáneamente iguales y distintos, y esta tensión permite la existencia de la política.

³ Segato, Rita Laura, *La crítica de la colonialidad en ocho ensayos y una antropología por demanda*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2015.

conocimientos que anteriormente permanecían concentrados; en la construcción de comunidades profesionales más abiertas, y en la incorporación de nuevas perspectivas capaces de enriquecer la manera en que se comprenden los desafíos del comercio internacional.

Quizás uno de los mayores avances de las últimas décadas no haya sido únicamente la reducción de barreras comerciales, quizás haya sido la ampliación gradual de las voces que participan en las conversaciones sobre el futuro del comercio internacional.

Sin embargo, el proceso está lejos de haber concluido, a treinta años de la creación de la OMC, quizás una de las preguntas más relevantes ya no sea únicamente cómo facilitar el comercio entre países, quizás la pregunta sea quiénes participan de las conversaciones que ayudarán a definir su futuro y quiénes todavía permanecen fuera de ellas.

III. Tecnología, inteligencia artificial y las nuevas barreras invisibles

Pocas ideas han sido tan poderosas en las últimas décadas como la promesa de que la tecnología democratizaría el acceso a las oportunidades. En el comercio internacional, esta expectativa también estuvo presente.

La digitalización redujo tiempos, simplificó procedimientos y permitió que información que antes se encontraba dispersa o concentrada en pocos espacios se volviera más accesible. Procesos que durante años dependieron de documentación física, múltiples validaciones y elevados niveles de burocracia comenzaron a migrar hacia entornos digitales cada vez más integrados.

Los avances son innegables, sin embargo, la experiencia demuestra que la relación entre tecnología y participación es más compleja de lo que suele sugerir el discurso predominante. Existe una narrativa ampliamente difundida según la cual la

tecnología terminará por democratizar el acceso a las oportunidades.

La afirmación contiene una parte importante de verdad, pero la experiencia práctica invita a una reflexión más cautelosa, porque disponer de información y participar de las decisiones continúan siendo cosas muy diferentes. La información puede estar disponible para todos, la capacidad de transformarla en criterio, en oportunidades y en participación efectiva continúa dependiendo de factores mucho más complejos, entre ellos la formación, la experiencia acumulada, las redes de colaboración y el acceso a espacios donde ese conocimiento puede ser compartido y desarrollado.

La inteligencia artificial parece haber llevado esta discusión a un nuevo nivel, por primera vez, herramientas capaces de procesar grandes volúmenes de información y producir conocimiento especializado se encuentran al alcance de millones de personas. Al mismo tiempo, nunca antes la capacidad tecnológica, los datos y los recursos necesarios para desarrollar estas herramientas habían estado tan concentrados en un número relativamente reducido de organizaciones.

Esta aparente contradicción merece atención.

Zygmunt Bauman observaba que los procesos de modernización suelen generar simultáneamente movimientos de integración y exclusión. Aquello que amplía posibilidades para algunos puede profundizar distancias para otros y aquello que aproxima también puede separar⁴.

⁴ Bauman, Zygmunt, *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003. Según los análisis de la modernidad líquida, la modernidad genera simultáneamente inclusión y exclusión; la integración se estructura a través de oportunidades temporales de participación, mientras que quienes no pueden seguir el ritmo se convierten en "vidas desperdiciadas".

La transformación digital del comercio internacional parece reflejar precisamente esta paradoja: mientras el acceso a la información se expande, la capacidad de influir en las decisiones, desarrollar tecnologías y participar de determinados espacios continúa concentrándose. Las organizaciones no parten del mismo punto, los países no parten del mismo punto, y las personas tampoco.

Quizás una de las mayores paradojas de nuestro tiempo sea que, mientras el acceso a la información se democratiza, el acceso a la influencia continúa siendo profundamente desigual, las brechas del siglo XXI ya no se explican únicamente por el acceso al capital o a los mercados, cada vez más, se manifiestan en la capacidad de acceder al conocimiento, interpretar información, desarrollar capacidades tecnológicas y participar de los espacios donde se construyen las oportunidades del futuro.

Por ello, la discusión sobre inteligencia artificial no debería limitarse a cuestiones de productividad o eficiencia, la pregunta relevante ya no es únicamente qué puede hacer la tecnología, la pregunta es quiénes podrán participar de las oportunidades que ella genera, y quiénes corren el riesgo de permanecer fuera de las conversaciones que definirán el futuro del comercio internacional.

IV. Reflexiones finales

Los aniversarios suelen invitar a mirar hacia atrás, pero toda mirada hacia el pasado también representa una oportunidad para reflexionar sobre el futuro.

Durante décadas, el desafío consistió en reducir barreras visibles como las fronteras, los aranceles, la burocracia y la distancia. Hoy, sin embargo, las barreras más complejas parecen haberse desplazado. La revolución tecnológica amplió el acceso a la información de formas impensables hace

apenas algunos años, pero la información, por sí sola, no garantiza participación; y la participación, por sí sola, no garantiza representación.

Tal vez uno de los grandes desafíos para el futuro del comercio internacional consista no únicamente en ampliar el acceso a la información, sino en ampliar la diversidad de voces que participan en la construcción del conocimiento, de las decisiones y de las oportunidades.

Porque la cuestión ya no parece ser quién puede acceder a una determinada información. La cuestión es quién participa de las conversaciones que definirán qué hacer con ella. En un mundo cada vez más conectado, la calidad de las decisiones dependerá cada vez menos de la capacidad de escuchar una única voz y cada vez más de la capacidad de escuchar muchas.

El futuro del comercio internacional no dependerá únicamente de cuánto conocimiento seamos capaces de producir. Dependerá también de cuántas voces seamos capaces de escuchar. Y ninguna tecnología será capaz de sustituir aquello que ocurre cuando experiencias diferentes se encuentran alrededor de una misma mesa para construir algo en común.

Porque las barreras no desaparecen, simplemente cambian de forma. Y tal vez las más difíciles de superar sean aquellas que todavía limitan nuestra capacidad de escuchar perspectivas diferentes, incorporar nuevas experiencias y construir decisiones más inteligentes para un mundo cada vez más complejo.

TREINTA AÑOS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO: LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA MULTILATERAL FRENTE A LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL, LA DIGITALIZACIÓN DEL COMERCIO Y LOS NUEVOS DESAFÍOS GEOPOLÍTICOS

Harry Schurig

I. A. Planteo¹

La OMC nació para regular el comercio de bienes y servicios en un contexto de globalización económica. Treinta años después, debe enfrentar un escenario caracterizado por la inteligencia artificial, la economía de los datos, las cadenas globales de valor digitalizadas, la rivalidad geopolítica y el retorno del proteccionismo estratégico. La cuestión ya no es si la OMC necesita reformas, sino si su arquitectura institucional y normativa es capaz de gobernar el comercio internacional del siglo XXI.

Se observa que no atraviesa únicamente una crisis institucional derivada del bloqueo de su sistema de solución de controversias o del fracaso de la Ronda de Doha. En realidad, enfrenta una crisis mucho más profunda, en tanto que sus normas fueron concebidas para gobernar un comercio internacional material e industrial, mientras que el comercio contemporáneo se estructura sobre datos, algoritmos, inteligencia artificial, plataformas digitales y rivalidades geopolíticas.

En consecuencia, la OMC necesita una profunda transformación normativa e institucional para conservar su centralidad durante las próximas décadas.

¹ El presente trabajo se realiza en el marco del proyecto de investigación que el autor desarrolla, titulado “El fenómeno del liberalismo nacional frente al resurgimiento del proteccionismo mundial. Su impacto en materia tributaria y aduanera”, SeCyT-UCSE, 2026-2028, Res. 515/2025.

I. B. Introducción

En el año 2025 se cumplieron treinta años de la creación de la Organización Mundial del Comercio, institución que desde 1995 constituye el principal pilar del sistema jurídico multilateral del comercio internacional. Durante estas tres décadas la organización contribuyó decisivamente a consolidar un marco normativo basado en reglas comunes, previsibilidad jurídica y mecanismos institucionales destinados a favorecer la liberalización del intercambio mundial. Ahora bien, el contexto económico, tecnológico y geopolítico que justificó su nacimiento ha experimentado una transformación sin precedentes.

La irrupción de la economía digital, el desarrollo de la inteligencia artificial, la expansión del comercio electrónico², la utilización masiva de datos como activo económico, la automatización de los procesos aduaneros y el creciente empleo de medidas comerciales motivadas por razones de seguridad nacional han modificado la estructura del comercio internacional. Paralelamente, la crisis del sistema de solución de diferencias, el estancamiento de las negociaciones

² “Agreement on Electronic Commerce. The Agreement on Electronic Commerce (ECA) establishes the world's first baseline set of global digital trade rules, aimed at facilitating cross-border digital trade, fostering an open digital environment, promoting trust in online transactions, and supporting an inclusive digital economy. As a plurilateral agreement, the E-Commerce Agreement is open to all WTO members to join”, en WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/ecom_e/joint_statement_e.htm

multilaterales y la proliferación de acuerdos comerciales regionales han puesto en duda la capacidad de la OMC para continuar ejerciendo el liderazgo institucional que caracterizó sus primeras décadas.

El presente trabajo postula que la crisis que actualmente atraviesa la organización no debe interpretarse como meramente institucional, derivada del bloqueo de determinados órganos o del fracaso de algunas negociaciones multilaterales. La verdadera dificultad reside en un desajuste estructural entre un marco jurídico concebido para regular el comercio internacional de finales del siglo XX y una economía global caracterizada por la digitalización, la inteligencia artificial y la creciente fragmentación geopolítica. A partir de esta premisa, se puede observar con claridad los principales desafíos que enfrenta el sistema multilateral y proponer líneas de evolución institucional destinadas a preservar la vigencia de la OMC como eje de la gobernanza económica mundial.

I. C. La "crisis de paradigma" del sistema multilateral

Treinta años constituyen un período suficientemente extenso como para evaluar la evolución de una organización internacional que modificó de manera profunda la arquitectura jurídica del comercio mundial. La creación de la Organización Mundial del Comercio el 1 de enero de 1995 representó uno de los acontecimientos institucionales más relevantes de la segunda mitad del siglo XX, al culminar un largo proceso de negociaciones iniciado tras la Segunda Guerra Mundial con la adopción del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

La transformación del antiguo sistema del GATT en una organización internacional dotada de personalidad jurídica propia respondió a una necesidad histórica

claramente identificable. El acelerado proceso de globalización económica exigía instituciones capaces de garantizar estabilidad normativa, previsibilidad para los operadores económicos y mecanismos eficaces para resolver controversias comerciales entre los Estados. La finalización de la Ronda Uruguay permitió concretar ese objetivo mediante un conjunto de acuerdos que ampliaron considerablemente el ámbito material del comercio internacional, incorporando sectores que hasta entonces permanecían relativamente ajenos a la disciplina multilateral, como los servicios, la propiedad intelectual y determinados aspectos vinculados con las inversiones.

Durante sus primeros años de funcionamiento, la OMC fue considerada uno de los ejemplos más exitosos de institucionalización del derecho internacional económico. La consolidación de un sistema obligatorio de solución de diferencias, la reducción progresiva de barreras comerciales, el incremento sostenido del intercambio mundial y la incorporación de nuevos miembros parecían confirmar la consolidación definitiva del modelo multilateral³. El comercio internacional experimentó un crecimiento extraordinario, favorecido por la apertura de numerosos mercados, la expansión de las cadenas globales de valor y el avance de la integración económica.

³ Con relación a la omisión de regulación del tema del origen de la mercadería en el GATT, se ha expresado que: *"Este aparente 'olvido' era, sin embargo, coherente con la filosofía inicial del GATT, que favorecía claramente una perspectiva multilateral en la búsqueda de la liberalización del comercio internacional en contrario de procesos de integración regional que siempre representarían excepciones a aquel principio general fundado en la célebre cláusula de la nación más favorecida..."*, Rijo, José, *Derecho Aduanero de la Unión Europea. Notas del marco normativo, doctrinario y jurisprudencial*, Fundación Aduanera, Tarragona – España, 2019, p. 391.

Sin embargo, las transformaciones que caracterizaron al comercio mundial durante las tres décadas siguientes fueron mucho más profundas que aquellas previstas por los negociadores de comienzos de los años noventa. La arquitectura normativa diseñada en Marrakech respondía a una economía internacional dominada por bienes físicos, procesos industriales relativamente estables y relaciones comerciales cuyo principal objeto eran las materias tradicionales. La revolución tecnológica posterior alteró de manera radical esa realidad.

Hoy en día, una parte significativa del valor económico internacional ya no reside exclusivamente en la circulación física de bienes, sino en activos inmateriales, algoritmos, plataformas digitales, datos masivos e infraestructura tecnológica. Empresas cuyo principal patrimonio consiste en información procesada mediante inteligencia artificial, participan diariamente en operaciones transfronterizas cuya naturaleza jurídica difícilmente podía anticiparse en 1994. El comercio electrónico ha reducido la importancia de las fronteras físicas para múltiples operaciones comerciales, mientras que los sistemas informáticos permiten prestar servicios simultáneamente en decenas de jurisdicciones sin presencia territorial permanente.

En forma paralela, la inteligencia artificial comienza a modificar no sólo la producción de bienes y servicios sino también los propios mecanismos de regulación estatal del comercio internacional. Las administraciones aduaneras incorporan sistemas predictivos para la gestión inteligente del riesgo, algoritmos destinados a seleccionar operaciones susceptibles de fiscalización, modelos de aprendizaje automático para detectar patrones de fraude y plataformas interoperables capaces de intercambiar información en tiempo real entre distintos organismos

nacionales e internacionales. La automatización de los procedimientos administrativos constituye de manera probable, una de las transformaciones más profundas experimentadas por la función aduanera desde la creación de los servicios de aduanas modernos.

Estas innovaciones tecnológicas producen un fenómeno interesante desde la perspectiva jurídica: las normas multilaterales continúan regulando un comercio que ya no presenta las mismas características económicas sobre las cuales aquellas fueron concebidas. El Derecho Comercial Internacional aparece así enfrentado a una tensión creciente entre la estabilidad institucional —necesaria para garantizar seguridad jurídica— y la exigencia de adaptación permanente frente a procesos tecnológicos dinámicos.

A ello debe añadirse una transformación significativa del escenario político internacional. El optimismo liberal que caracterizó el período posterior al fin de la Guerra Fría ha sido progresivamente sustituido por una lógica de competencia estratégica entre grandes potencias. Las disputas comerciales entre Estados Unidos y China, las restricciones a la exportación de tecnologías consideradas sensibles, los controles sobre inversiones extranjeras, la relocalización de cadenas de suministro, las políticas industriales orientadas a fortalecer sectores estratégicos y la creciente utilización del argumento de la seguridad nacional como fundamento de medidas comerciales, evidencian que el comercio internacional ya no puede analizarse sólo desde parámetros económicos.

En este nuevo contexto, el derecho del comercio internacional comienza a interactuar de manera cada vez más intensa con disciplinas que tradicionalmente se consideraron ajenas a su ámbito de actuación, como la ciberseguridad, la protección de infraestructuras críticas, la

inteligencia artificial, la soberanía tecnológica, la gobernanza de los datos y la seguridad económica. La consecuencia inmediata consiste en una ampliación sustancial del objeto mismo del Derecho Comercial Internacional, que deja de limitarse a facilitar intercambios para convertirse también en un instrumento destinado a gestionar riesgos tecnológicos y estratégicos.

La paradoja resulta evidente. Mientras la economía mundial atraviesa la mayor transformación tecnológica desde la Revolución Industrial, la principal organización encargada de gobernar jurídicamente el comercio internacional continúa sustentándose sobre categorías conceptuales elaboradas hace más de tres décadas. Las dificultades actuales de la OMC no derivan únicamente de la conocida crisis de su Órgano de Apelación ni del prolongado estancamiento de la agenda negociadora. Ambos fenómenos constituyen, en realidad, manifestaciones visibles de un problema mucho más profundo: el progresivo desacople entre la velocidad de transformación de la economía global y la capacidad adaptativa de las instituciones multilaterales.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo propone una hipótesis diferente: no consideramos que la Organización Mundial del Comercio se encuentre simplemente atravesando una crisis institucional; más bien, que enfrenta una crisis de paradigma. El modelo jurídico construido durante la década de 1990 fue extraordinariamente exitoso para organizar la globalización industrial. Sin embargo, el comercio del siglo XXI se estructura de manera creciente alrededor de datos, inteligencia artificial, plataformas digitales, activos intangibles y decisiones condicionadas por consideraciones geopolíticas.

En consecuencia, la discusión ya no

debería limitarse a determinar cómo reformar ciertos procedimientos internos de la organización, sino que debe orientarse a responder una pregunta mucho más ambiciosa: ¿puede una institución concebida para gobernar la primera globalización continuar regulando eficazmente una economía internacional dominada por algoritmos, inteligencia artificial y competencia tecnológica entre Estados?

II. La arquitectura jurídica de la Organización Mundial del Comercio: el diseño institucional de la primera globalización

II. A. Del GATT a la Organización Mundial del Comercio: la institucionalización del Derecho del Comercio Internacional

La creación de la Organización Mundial del Comercio constituyó la culminación de un largo proceso evolutivo del Derecho Económico Internacional iniciado tras la Segunda Guerra Mundial. Aunque frecuentemente se presenta como una simple continuación del sistema instaurado por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947, lo cierto es que la OMC representó una transformación institucional mucho más profunda, que modificó sustancialmente la forma de concebir la gobernanza jurídica del comercio internacional.

El GATT había nacido como un acuerdo provisional destinado a evitar el resurgimiento de las políticas proteccionistas que habían caracterizado la década de 1930. La frustrada creación de la Organización Internacional del Comercio, cuyo proyecto quedó plasmado en la Carta de La Habana de 1948, nunca llegó a entrar en vigor y generó que el GATT terminara desempeñando durante casi cinco décadas funciones para las cuales originalmente no había sido diseñado. Sin personalidad jurídica internacional, sin órganos

permanentes y con una estructura institucional limitada, el GATT logró sin embargo, convertirse en el principal marco regulatorio del comercio mundial⁴.

A lo largo de sucesivas rondas de negociación, el sistema permitió una reducción significativa de los aranceles aduaneros y contribuyó decisivamente a la expansión del intercambio internacional durante la segunda mitad del siglo XX. No obstante, hacia finales de los años ochenta comenzaron a evidenciarse limitaciones estructurales que el propio diseño del acuerdo hacía difícil superar.

En primer lugar, el comercio internacional había dejado de consistir exclusivamente en el intercambio de mercaderías. La creciente internacionalización de los servicios, la expansión de las inversiones transfronterizas, la importancia económica de la innovación tecnológica y el desarrollo de nuevas formas de producción exigían incorporar materias que el GATT prácticamente ignoraba. En segundo término, el sistema de solución de diferencias presentaba importantes debilidades, ya que la adopción de los informes dependía del consenso de los propios Estados, circunstancia que permitía en los hechos, bloquear decisiones desfavorables. Por último, la ausencia de una organización internacional propiamente dicha limitaba la capacidad institucional para administrar un comercio internacional cada vez más complejo.

La Ronda Uruguay (1986-1994) constituyó la respuesta a esas falencias. No se trató únicamente de negociar nuevas disciplinas comerciales, sino de rediseñar integralmente la arquitectura jurídica del sistema multilateral. El resultado fue el Acuerdo de Marrakech de 1994, mediante

el cual nació formalmente la Organización Mundial del Comercio como una organización internacional permanente dotada de personalidad jurídica propia, órganos institucionales definidos y un conjunto de acuerdos obligatorios para todos sus miembros.

Desde el punto de vista jurídico, esta transformación posee una relevancia difícilmente comparable con cualquier otra reforma experimentada por el Derecho del Comercio Internacional desde 1947. Por primera vez, el sistema multilateral dejó de descansar exclusivamente sobre compromisos convencionales dispersos para estructurarse alrededor de una institución permanente encargada de administrar, interpretar y desarrollar un verdadero ordenamiento jurídico internacional especializado.

La creación de la OMC respondió, en consecuencia, a una lógica característica del denominado "nuevo institucionalismo internacional": la convicción de que la estabilidad de los mercados globales dependía no solamente de la existencia de normas materiales comunes, sino también de instituciones capaces de garantizar su aplicación uniforme, resolver controversias y generar confianza entre los distintos actores económicos⁵.

II. B. La consolidación de un sistema jurídico basado en reglas

Uno de los aspectos más innovadores de la OMC fue la consolidación definitiva del denominado "*rule-based trading system*", es decir, un sistema comercial gobernado por normas jurídicas y no -de manera exclusiva-

⁴ Sluman, Juan Miguel, *Restricciones no arancelarias en el comercio internacional de mercancías*, Ed. de Montevideo, Bs. As., 2026, p. 122 y ss.

⁵ Sobre el proceso de evolución observado en las relaciones comerciales internacionales (bilateralismo, multilateralismo, regionalismo) conflictos y perspectivas puede consultarse Basaldúa, Ricardo Xavier, *Derecho de la Integración*, Tomo I, Abeledo Perrot – Thomson Reuters, Bs. As., 2024, cap. I p. 4 y ss. y cap. II, p. 57 y ss.

por la correlación política o económica entre los Estados.

Hasta entonces, buena parte de las relaciones comerciales internacionales seguían dependiendo del poder negociador relativo de cada país. Las grandes economías disponían de una capacidad considerable para imponer condiciones comerciales o adoptar medidas unilaterales frente a incumplimientos de sus socios. La institucionalización promovida por la OMC pretendía precisamente lo opuesto: sustituir esa lógica de poder por una lógica de juridicidad.

Este cambio posee una enorme trascendencia desde la perspectiva del derecho internacional. La previsibilidad normativa constituye uno de los presupuestos esenciales para el funcionamiento eficiente de los mercados internacionales. Las empresas invierten, producen y comercian sobre la base de expectativas relativamente estables respecto del régimen jurídico aplicable⁶. Cuando las reglas comerciales dependen exclusivamente de decisiones políticas coyunturales, aumentan significativamente los costos de transacción y disminuyen los incentivos para la inversión internacional.

La OMC procuró reducir esa incertidumbre mediante un conjunto coherente de principios jurídicos que, aunque ya se encontraban presentes en el GATT, adquirieron una eficacia considerablemente mayor gracias a la nueva institucionalidad. Entre ellos destacan la cláusula de la nación más favorecida, el principio del trato nacional, la transparencia, la consolidación arancelaria, la prohibición de restricciones

cuantitativas y el compromiso general con la progresiva liberalización del comercio⁷.

La importancia de estos principios trasciende su contenido técnico. En realidad, constituyen auténticos mecanismos destinados a limitar la discrecionalidad estatal y a garantizar condiciones relativamente homogéneas de competencia para los operadores económicos internacionales. La existencia de reglas previsibles permitió reducir los riesgos asociados al comercio transfronterizo y facilitó la expansión de las cadenas globales de valor que caracterizó las décadas posteriores⁸.

II. C. La ampliación del objeto del Derecho Comercial Internacional

Quizás la mayor innovación introducida por la OMC consistió en ampliar sustancialmente el ámbito material del Derecho del Comercio Internacional.

Mientras el GATT había centrado su atención casi exclusivamente en el comercio de mercancías, el nuevo sistema incorporó sectores cuya importancia económica crecería exponencialmente durante las décadas siguientes.

La inclusión de la negociación de servicios mediante el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) significó reconocer que la internacionalización económica ya no se limitaba a bienes tangibles. Servicios financieros, telecomunicaciones, transporte, consultoría, educación, salud y múltiples actividades profesionales comenzaron a integrarse dentro del marco regulatorio multilateral.

⁶ Sobre el principio de previsibilidad o predictibilidad y otros aplicables a la OMC, véase Galli Basuando, Martín, *La buena administración en las organizaciones públicas nacionales y en la gobernanza global*, Marcial Pons, 2019, Bs. As., p. 160 y ss.

⁷ Véase, Pérez Bernárdez, Carmela e Hinojosa Martínez, Luis M., “Capítulo 4: La OMC: cuestiones institucionales”, en *Derecho Internacional Económico*, Hinojosa Martínez, Luis M. y Roldán Barbero, Javier (coord.), Tirant, Valencia – España, 2022, p. 79 y ss.

⁸ Véase WTO, *Dispute settlement*, www.wto.org.

De manera paralela, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPS) incorporó por primera vez la protección internacional de los derechos intelectuales como un componente central del comercio mundial. Esta decisión reflejaba un cambio profundo en la estructura de la economía global, donde el conocimiento comenzaba a adquirir un valor económico comparable —e incluso superior— al de numerosos bienes materiales.

Por otra parte, el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIMS) evidenció que la producción internacional se organizaba crecientemente mediante inversiones transfronterizas integradas en cadenas globales de suministro.

Vista desde la actualidad, esta ampliación temática puede interpretarse como el primer gran esfuerzo por adaptar el Derecho Comercial Internacional a una economía basada crecientemente en activos intangibles. No obstante, el ritmo de la transformación tecnológica posterior superó ampliamente las previsiones de los negociadores de la Ronda Uruguay.

Resulta particularmente significativo observar que conceptos hoy esenciales para el comercio internacional —tales como el de datos masivos, inteligencia artificial, plataformas digitales, computación en la nube, *blockchain*, algoritmos de decisión o activos digitales— sencillamente no formaban parte del horizonte conceptual de comienzos de la década de 1990. Las normas de la OMC fueron concebidas para una economía donde el comercio electrónico apenas existía y donde Internet todavía constituía una herramienta de uso extremadamente limitado.

Ello no implica que la arquitectura jurídica de la organización haya sido deficiente. Por

el contrario, representó un extraordinario avance para su tiempo. No obstante, la velocidad de las transformaciones tecnológicas terminó generando una brecha progresivamente mayor entre el objeto regulado y las herramientas jurídicas disponibles para gobernarlo⁹.

II. D. El sistema de solución de diferencias: la "joya de la corona"

Entre todas las innovaciones introducidas por la OMC, ninguna recibió tanto reconocimiento doctrinal como su mecanismo de solución de diferencias. Diversos autores lo calificaron como la "joya de la corona" del sistema multilateral¹⁰.

A diferencia del modelo vigente bajo el GATT, donde los informes podían ser bloqueados por la parte vencida, el nuevo Entendimiento sobre Solución de Diferencias estableció un mecanismo cuasi jurisdiccional caracterizado por reglas procesales claras, plazos (más o menos) definidos y un sistema de adopción automática de las decisiones, salvo consenso en contrario.

⁹ Actualmente existe todo un vademécum de nuevos términos que definen instrumentos tecnológicos que se utilizan en el cotidiano de las operaciones comerciales y de los propios procesos administrativos y también judiciales. Documentos electrónicos, autenticación en línea, autenticación biométrica, *Blockchain*, permissionarios de redes públicas y privadas, contratos inteligentes, *criptoactivos*, billeteras virtuales, TSA o autorizaciones de sellado de tiempo, *tokenización* de activos, identidad soberana autogestionada y muchos otros más recursos tecnológicos, son nociones cuyo manejo deberá incorporar el derecho y las organizaciones internacionales. Sobre el punto véase en profundidad Pérez Villar, Carlos Gustavo, "Capítulo 2: *Blockchain para acreditar la integridad del documento*", en Conveset, Martín M. (dir.), *Derecho y Tecnología*, Erreius, Bs. As., 2024, p. 399 y ss.

¹⁰ Sobre la OMC y su sistema de resolución de litigios puede consultarse, Barbosa, Andreia, *Direito Aduaneiro Multinível*, Petrony, 2022, Portugal, p. 530 y ss.

La creación del Órgano de Apelación constituyó uno de los avances más significativos del derecho internacional contemporáneo. Por primera vez, los conflictos comerciales entre Estados podían ser sometidos a un órgano permanente integrado por expertos independientes, cuyas decisiones contribuían progresivamente a dotar de coherencia interpretativa al conjunto del ordenamiento comercial internacional.

Durante más de veinte años, este sistema proporcionó un grado de seguridad jurídica sin precedentes en las relaciones económicas internacionales. Incluso Estados con enorme poder económico aceptaron someter controversias de gran trascendencia política a un mecanismo basado predominantemente en argumentos jurídicos antes que en criterios de oportunidad diplomática.

La jurisprudencia desarrollada por los grupos especiales y el Órgano de Apelación desempeñó un papel comparable al que los precedentes judiciales cumplen en numerosos ordenamientos internos. A través de una interpretación progresiva de los acuerdos multilaterales fue construyéndose un verdadero cuerpo doctrinal que otorgó estabilidad y previsibilidad al sistema¹¹.

¹¹ Sostiene la doctrina que “La jurisprudencia es fundamental en este aspecto porque los miembros tienen el derecho a esperar que las decisiones que se producen siempre serán cumplidas y serán vinculantes para el caso concreto que se decida y que como ideal del sistema, más allá de la reparación, permita que cese la situación que ha dado lugar a la controversia. En este sentido el sistema está diseñado para dar seguridad a los miembros. Puede decirse que ése es el aspecto más resaltante a la hora de evaluar la utilidad de la jurisprudencia...”. Mojica Olaya, Pedro Olinto, “La OMC y su jurisprudencia”, en Pardo Carrero, Germán (dir.), *Influjo del Derecho Internacional en los ámbitos tributario y aduanero*, Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero, Bogotá – Colombia, 2024, p. 369.

Paradójicamente, ese mismo éxito terminaría generando algunas de las tensiones que explicarían la crisis institucional posterior. La creciente sofisticación de la jurisprudencia, la expansión interpretativa de determinadas disposiciones y las críticas formuladas por algunos Estados respecto de un supuesto activismo judicial comenzarían a erosionar el consenso político que había permitido el funcionamiento del sistema durante sus primeras décadas.

II. E. La OMC como institución de la primera globalización

Observada con la perspectiva que ofrecen treinta años de evolución, la arquitectura institucional de la OMC puede entenderse como el producto jurídico más acabado de una determinada etapa histórica de la globalización.

La organización fue concebida para administrar un comercio internacional caracterizado por cadenas de producción relativamente estables, creciente liberalización económica, predominio del multilateralismo, confianza en la cooperación internacional y una progresiva reducción de las barreras comerciales. En ese contexto, la expansión del comercio aparecía como un objetivo compartido por la mayor parte de la comunidad internacional.

Con el paso del tiempo, sus instrumentos comenzaron a mostrar crecientes dificultades para gobernar una realidad profundamente diferente. La digitalización de la economía, la aparición de plataformas globales, la utilización masiva de inteligencia artificial, la creciente relevancia de los datos como factor de producción y el resurgimiento de la competencia geopolítica entre grandes potencias, modificaron los presupuestos sobre los cuales descansaba el diseño institucional elaborado en Marrakech.

En otras palabras, la OMC fue concebida para ordenar jurídicamente un mundo donde las mercaderías tangibles constituían el principal objeto del comercio internacional. Treinta años después, ese comercio se encuentra determinado por flujos de información, servicios digitales, algoritmos, infraestructura tecnológica y decisiones estratégicas vinculadas con la seguridad económica. La organización no fracasó porque su diseño hubiera sido incorrecto; enfrenta dificultades porque el mundo para el cual fue diseñada ya no existe en iguales condiciones.

III. Del multilateralismo liberal al multilateralismo estratégico: la crisis de paradigma de la Organización Mundial del Comercio

III. A. La transformación del contexto internacional: cuando cambió el mundo para el cual había sido diseñada la OMC

Toda institución internacional refleja, en mayor o menor medida, el contexto histórico en el cual fue concebida. Las organizaciones no son estructuras jurídicas abstractas e inmutables; constituyen respuestas institucionales a determinadas circunstancias económicas, políticas y sociales. Cuando esas circunstancias cambian profundamente, las instituciones deben adaptarse si pretenden conservar su eficacia y legitimidad.

La Organización Mundial del Comercio no constituye una excepción a esta regla. Su arquitectura normativa fue diseñada durante los primeros años de la década de 1990, período caracterizado por un conjunto de ideas que parecían prácticamente indiscutibles. El fin de la Guerra Fría había consolidado la percepción de que la apertura económica y la integración comercial constituían el camino más natural hacia el desarrollo. La expansión del comercio internacional era considerada un objetivo compartido por la comunidad

internacional y el multilateralismo se veía como el instrumento más adecuado para alcanzar dicho propósito.

En ese escenario, predominaba la convicción de que la progresiva reducción de las barreras comerciales produciría beneficios recíprocos para todos los participantes del sistema. La especialización productiva, la internacionalización de las cadenas de suministro y la libre circulación de bienes, servicios e inversiones parecían configurar una dinámica prácticamente irreversible.

Durante varios años esa percepción resultó confirmada por la realidad. El comercio mundial experimentó tasas de crecimiento superiores al producto bruto global; millones de personas fueron incorporadas a la economía internacional; numerosos países redujeron sus niveles de pobreza mediante una mayor inserción en los mercados mundiales y las cadenas globales de valor alcanzaron una complejidad sin precedentes.

Sin embargo, ese escenario comenzó a modificarse a partir de la segunda década del siglo XXI. La crisis financiera internacional de 2008 evidenció que la globalización económica también generaba vulnerabilidades sistémicas. Posteriormente, la intensificación de las tensiones comerciales entre las principales economías del mundo, las dificultades para concluir nuevas negociaciones multilaterales, la pandemia de COVID-19 y diversos conflictos geopolíticos aceleraron un proceso de reconsideración del paradigma económico dominante.

El resultado fue una transformación profunda de la racionalidad que orienta las políticas comerciales contemporáneas. La eficiencia económica dejó de constituir el único parámetro relevante. Comenzaron a adquirir creciente importancia conceptos como resiliencia, autonomía estratégica,

seguridad económica, soberanía tecnológica, protección de infraestructuras críticas y reducción de dependencias consideradas excesivas respecto de determinados mercados o proveedores.

Esta evolución posee enormes implicancias jurídicas. El derecho del comercio internacional ya no debe equilibrar únicamente intereses económicos contrapuestos; sino también, articular objetivos vinculados con la seguridad nacional, la innovación tecnológica, la protección de datos, la transición energética, la salud pública y la estabilidad de las cadenas de suministro.

La consecuencia inmediata consiste en que muchas decisiones estatales dejan de responder exclusivamente a criterios comerciales para incorporar valoraciones estratégicas cuya compatibilidad con las disciplinas multilaterales resulta frecuentemente discutible.

III. B. La geopolítica regresa al comercio internacional

Durante las décadas posteriores a la creación de la OMC predominó la idea de que la interdependencia económica contribuiría de a poco, a disminuir la conflictividad internacional. El comercio era concebido como un factor de cooperación capaz de generar incentivos suficientes para desalentar confrontaciones políticas entre los Estados. Los acontecimientos recientes han puesto seriamente en cuestión esa premisa.

La competencia entre grandes potencias ha reintroducido la geopolítica como un elemento estructural del comercio internacional. Los flujos comerciales ya no se evalúan únicamente en función de su rentabilidad económica, sino también considerando aspectos tales como su impacto sobre capacidades industriales estratégicas, liderazgo tecnológico,

seguridad energética o acceso a recursos considerados críticos.

La política comercial comienza así a desempeñar funciones que exceden ampliamente la liberalización del intercambio. Restricciones a las exportaciones de semiconductores avanzados, controles sobre inversiones extranjeras, subsidios destinados a fortalecer industrias nacionales, incentivos para la relocalización productiva y mecanismos de revisión de cadenas de suministro responden crecientemente a objetivos estratégicos antes que exclusivamente comerciales.

Esta circunstancia genera una tensión particularmente compleja para el sistema multilateral.

La OMC fue concebida bajo la premisa de que las excepciones fundadas en razones de seguridad nacional tendrían un carácter excepcional. Actualmente, en cambio, la seguridad económica se ha convertido en uno de los principales argumentos utilizados para justificar políticas comerciales de alcance cada vez mayor.

En consecuencia, el margen de actuación de los órganos encargados de interpretar los acuerdos multilaterales se reduce de manera significativa. Cuando los Estados invocan intereses esenciales de seguridad para fundamentar determinadas medidas, el análisis jurídico se entrelaza con consideraciones políticas cuya apreciación resulta delicada para cualquier organización internacional.

III. C. La revolución digital: un comercio que ya no se limita al movimiento de mercaderías

Mientras la geopolítica modificaba el contexto político del comercio internacional, otra transformación aún más profunda alteraba su propia naturaleza.

El comercio contemporáneo dejó de estar definido por la circulación transfronteriza de bienes físicos. Los datos comenzaron a adquirir un valor económico comparable —y en numerosos sectores superior— al de las mercaderías tradicionales. Las plataformas digitales conectan productores y consumidores situados en diferentes continentes sin necesidad de presencia física. Los servicios digitales se prestan de manera instantánea y los algoritmos participan activamente en la determinación de precios, la gestión logística, la contratación internacional y la organización de las cadenas globales de valor.

Esta realidad plantea interrogantes jurídicos que los redactores de los acuerdos de Marrakech difícilmente podían anticipar. ¿Cómo debe calificarse jurídicamente el flujo internacional de datos? ¿Constituye una mercadería? ¿Es un servicio? ¿Representa una categoría completamente distinta? ¿De qué manera deben aplicarse los principios tradicionales del Derecho Comercial Internacional a operaciones realizadas íntegramente mediante plataformas digitales? ¿Resultan suficientes las disciplinas vigentes para gobernar mercados donde el principal activo económico consiste en información?

Estas preguntas evidencian que el objeto regulado por el sistema multilateral ha cambiado de manera mucho más acelerada que las normas destinadas a regularlo.

La economía digital ha difuminado las fronteras tradicionales entre bienes y servicios, entre comercio e inversión, entre producción y consumo, obligando a replantear categorías jurídicas que durante

décadas parecían consolidadas¹².

III. D. La inteligencia artificial como nuevo factor estructural del comercio internacional

Entre todas las transformaciones tecnológicas recientes, ninguna posee un potencial disruptivo comparable al desarrollo de la inteligencia artificial (IA).

Con frecuencia, el debate jurídico se concentra en analizar la IA como un nuevo producto sujeto a regulación. Sin embargo, esa aproximación resulta insuficiente para comprender su verdadero impacto sobre el comercio internacional¹³.

La inteligencia artificial no constituye únicamente un bien o un servicio susceptible de ser comercializado. De a poco, se está convirtiendo en una infraestructura transversal que modifica casi todas las etapas de la actividad económica mundial.

Los algoritmos optimizan rutas logísticas internacionales; anticipan variaciones de demanda; gestionan inventarios distribuidos globalmente; automatizan procedimientos aduaneros; identifican riesgos de fraude; verifican el cumplimiento de requisitos regulatorios; redactan contratos internacionales; traducen documentación comercial; clasifican mercaderías; estiman valores en aduana y asisten en la resolución de controversias comerciales.

¹² La doctrina ha anticipado adecuadamente esta fenomenología técnica y su impacto en las aduanas del mundo. Witker, Jorge, "La aduana en la economía digital", p. 281 y ss y; Trejo Vargas, Pedro, "¿Es factible la existencia de un Derecho Aduanero Electrónico?", p. 303 y ss, en Pardo Carrero, Germán (dir.), *Derecho Aduanero*, Tomo I, Univ. del Rosario y Tirant Lo Blanch, Bogotá – Colombia, 2019.

¹³ Véase UNTrade&Development, *E-commerce and Digital Economy Programme: Year in Review 2025*, <https://unctad.org/publication/e-commerce-and-digital-economy-programme-year-review-2025>

En otras palabras, la inteligencia artificial deja de ser un objeto del comercio para convertirse en uno de los principales instrumentos mediante los cuales aquél comienza a organizarse. Esta circunstancia posee una enorme trascendencia institucional.

La OMC fue diseñada para establecer disciplinas aplicables a los intercambios internacionales. Por su parte, la inteligencia artificial modifica incluso la forma en que esos intercambios son producidos, gestionados, controlados y supervisados.

El objeto de regulación ya no consiste sólo en bienes que cruzan fronteras, sino en decisiones automatizadas, flujos de información, modelos algorítmicos y sistemas digitales cuya localización territorial resulta, en muchos casos, muy difícil de determinar.

III. E. La paradoja regulatoria del sistema multilateral

Las transformaciones antes descritas permiten identificar una paradoja que nos parece, podría constituir el núcleo de la crisis contemporánea de la Organización Mundial del Comercio. Ella continúa administrando con notable eficacia un conjunto de disciplinas concebidas para un comercio internacional que todavía existe, pero que ha dejado de ser el componente dominante de la economía global.

Las reglas relativas a mercaderías, aranceles, origen, subvenciones o medidas antidumping conservan plena relevancia jurídica. Sin embargo, una proporción creciente del valor económico internacional se genera en espacios respecto de los cuales la regulación multilateral resulta fragmentaria, incipiente o directamente inexistente.

No se trata, por ello, de afirmar que la OMC haya perdido utilidad; por el contrario,

su aporte histórico continúa siendo indispensable para garantizar estabilidad y previsibilidad en una parte sustancial del comercio internacional.

Lo que aquí se sostiene es algo diferente. La organización fue exitosa regulando la primera globalización: aquella basada en manufacturas, liberalización arancelaria, cadenas industriales y expansión del comercio físico.

La segunda globalización presenta características completamente distintas. Está determinada por datos, inteligencia artificial, plataformas digitales, infraestructura tecnológica, activos intangibles y competencia estratégica entre Estados¹⁴.

El desafío consiste entonces en determinar si una arquitectura normativa diseñada para administrar bienes materiales puede evolucionar hasta convertirse en el principal marco jurídico de una economía digitalizada.

III. F. Hacia una nueva concepción del multilateralismo comercial

Llegados a este punto, resulta posible formular una primera conclusión provisional. Las dificultades actuales de la Organización Mundial del Comercio no pueden comprenderse adecuadamente si se analizan exclusivamente desde la perspectiva institucional. El bloqueo del

¹⁴ De este modo, el sistema de *Blockchain* además de permitir la seguridad en la cadena de datos, permita la certificación sobre la procedencia geográfica de un determinado producto al quedar vinculada con la registración electrónica de determinados documentos (certificados aduaneros). De este modo en el 2018, la Cámara de Comercio Internacional de Singapur lanzó el Certificado de Origen Electrónico ("eCO"), al igual que lo hizo el Reino Unido y la República de Corea (p. 80). Sobre el punto de la tecnología en el comercio internacional, véase Tschieder, Vanina Guadalupe, *Blockchain, Comercio Internacional y Tokenización de documentos negociables*, Erreius, Bs. As., 2024.

Órgano de Apelación, el estancamiento de la función negociadora o la proliferación de acuerdos regionales constituyen manifestaciones relevantes, pero no agotan el diagnóstico.

La verdadera cuestión consiste en que el comercio internacional ha comenzado a operar sobre fundamentos tecnológicos, económicos y geopolíticos sustancialmente distintos de los existentes en 1995. En consecuencia, también debe transformarse la concepción del propio multilateralismo.

El multilateralismo del siglo XX perseguía la eliminación de obstáculos al comercio. El multilateralismo del siglo XXI deberá cumplir una función mucho más compleja: facilitar el intercambio internacional sin sacrificar la seguridad económica; promover la innovación tecnológica respetando principios de competencia leal; garantizar la libre circulación de bienes y servicios sin desconocer la creciente importancia de los datos; favorecer la inteligencia artificial como herramienta de desarrollo, preservando -al mismo tiempo- estándares mínimos de transparencia, responsabilidad y confianza.

Ello exige abandonar una visión estática de la Organización Mundial del Comercio para comprenderla como una institución en permanente evolución. Su legitimidad futura no dependerá únicamente de conservar las reglas heredadas del siglo XX, sino de demostrar que esas reglas pueden adaptarse a un comercio internacional cuya principal materia prima ya no son solamente las mercancías, sino también la información, el conocimiento y la inteligencia.

IV. La inteligencia artificial como nuevo objeto y nuevo instrumento del Derecho del Comercio Internacional: hacia una nueva dimensión de la gobernanza comercial

IV. A. La inteligencia artificial y el cambio del objeto regulado por el Derecho

Comercial Internacional

Las grandes transformaciones del derecho internacional económico suelen producirse cuando cambian los fenómenos económicos que dicho ordenamiento pretende regular. A lo largo de su evolución histórica, el derecho del comercio internacional ha debido ampliar progresivamente su ámbito de actuación para incorporar nuevas realidades económicas. Así ocurrió con la internacionalización de los servicios, con la creciente relevancia de la propiedad intelectual y con la expansión de las inversiones transfronterizas durante las últimas décadas del siglo XX.

La inteligencia artificial representa muy probablemente, la siguiente gran transformación estructural del comercio mundial. A pesar de ello, su impacto jurídico presenta una singularidad que la distingue de los procesos anteriores. No se trata de un nuevo sector económico susceptible de incorporarse al régimen jurídico existente, sino de una tecnología transversal capaz de modificar al mismo tiempo el objeto regulado, los sujetos que participan en el comercio internacional, los procedimientos administrativos mediante los cuales se controla dicho comercio y (también tiene el potencial de influir sobre) los mecanismos institucionales encargados de gobernarlo.

Desde esta perspectiva, la inteligencia artificial obliga a abandonar una visión sectorial para adoptar un enfoque sistémico. Su influencia se proyecta sobre todas las dimensiones del comercio internacional, generando una transformación cuya profundidad resulta comparable a la producida por la revolución industrial o por la aparición de Internet.

Por ello, sostener que la inteligencia artificial es simplemente un nuevo bien o un nuevo servicio comercializable implica reducir de manera errónea, la magnitud del fenómeno; dado que estamos en presencia

de una redefinición de la estructura funcional del comercio internacional.

IV. B. Primera dimensión: la inteligencia artificial como objeto del comercio internacional

La primera manifestación jurídica de la inteligencia artificial corresponde a su condición de objeto de intercambio económico.

Empresas, gobiernos y particulares adquieren diariamente modelos de inteligencia artificial, sistemas de aprendizaje automático, plataformas de procesamiento de datos, licencias de software especializado, infraestructura computacional y servicios basados en algoritmos predictivos. La IA constituye, en este sentido, un producto económicamente valioso cuya circulación internacional plantea numerosos interrogantes regulatorios.

La determinación del régimen jurídico aplicable no resulta sencilla. Dependiendo de las características concretas de cada operación, la inteligencia artificial puede presentarse como un software descargable, un servicio prestado mediante computación en la nube, una licencia de uso, un componente incorporado a un bien físico o incluso una combinación de todas estas modalidades.

Esta diversidad dificulta la aplicación de categorías tradicionales del derecho comercial internacional, particularmente aquellas construidas sobre la clásica distinción entre mercaderías y servicios.

La cuestión no es meramente académica. De la calificación jurídica de estos productos dependerán aspectos tan relevantes como la determinación de las obligaciones comerciales asumidas por los Estados, la aplicación de disciplinas específicas, el alcance de los compromisos de

liberalización o la posibilidad de imponer determinadas restricciones regulatorias.

Al mismo tiempo, la creciente importancia económica de la inteligencia artificial ha convertido su desarrollo en un objetivo estratégico de numerosos Estados, circunstancia que explica la aparición de políticas industriales orientadas a fortalecer capacidades nacionales en materia de investigación, infraestructura computacional y producción de semiconductores avanzados¹⁵.

La inteligencia artificial comienza así a integrarse en un espacio donde confluyen comercio internacional, innovación tecnológica, propiedad intelectual, competencia económica y seguridad nacional.

IV. C. Segunda dimensión: la inteligencia artificial como instrumento del comercio internacional

No obstante, limitar el análisis a la comercialización de sistemas de inteligencia artificial conduciría a una comprensión incompleta del fenómeno.

La verdadera revolución jurídica comienza cuando la inteligencia artificial deja de ser únicamente aquello que se comercia para transformarse en aquello mediante lo cual el comercio se organiza.

En esta segunda dimensión, la inteligencia artificial opera como una infraestructura funcional que atraviesa transversalmente todas las etapas de la actividad económica internacional.

¹⁵ Los semiconductores avanzados son chips microscópicos de vanguardia (por debajo de los 3 nanómetros) diseñados para la Inteligencia Artificial, centros de datos y dispositivos aeroespaciales. Son el recurso tecnológico más disputado a nivel global, requiriendo procesos de fabricación de una precisión casi atómica y billonarias inversiones de capital.

Los procesos de abastecimiento internacional incorporan algoritmos capaces de seleccionar proveedores sobre la base de miles de variables simultáneas. Las cadenas globales de suministro utilizan modelos predictivos para anticipar interrupciones logísticas, conflictos geopolíticos o modificaciones en la demanda. Las empresas optimizan automáticamente sus rutas internacionales de transporte considerando factores climáticos, disponibilidad portuaria, costos energéticos y tiempos estimados de despacho. Los contratos internacionales comienzan a elaborarse mediante sistemas generativos capaces de adaptar cláusulas conforme a la legislación aplicable, mientras herramientas de procesamiento del lenguaje natural facilitan negociaciones multilingües casi instantáneas. La financiación del comercio exterior también experimenta profundas transformaciones mediante algoritmos destinados a evaluar riesgos crediticios, detectar operaciones sospechosas o automatizar procedimientos de cumplimiento regulatorio (*compliance*).

En todos estos supuestos, la inteligencia artificial no constituye el objeto principal de la operación económica, sino que actúa como un mecanismo que hace posible un comercio internacional más eficiente, automatizado y dinámico.

Desde la perspectiva del Derecho Comercial Internacional, ello implica reconocer que una parte creciente de las decisiones tradicionalmente adoptadas por operadores humanos, comienza a ser ejecutada mediante sistemas algorítmicos cuya transparencia, “explicabilidad”¹⁶ y

eventual responsabilidad jurídica plantean nuevos desafíos regulatorios.

IV. D. Tercera dimensión: la inteligencia artificial como instrumento de la gobernanza comercial internacional

La evolución tecnológica no se detiene allí. Comienza a perfilarse una tercera dimensión cuya relevancia institucional será determinante durante las próximas décadas.

La inteligencia artificial ya ha exorbitado el ámbito privado para incorporarse al funcionamiento de las instituciones encargadas de regular, controlar y administrar el comercio internacional. Nos encontramos de este modo, frente a una transformación de la propia gobernanza comercial.

Las administraciones aduaneras representan uno de los ejemplos más avanzados de este proceso. La creciente complejidad del comercio mundial hace materialmente imposible que los controles tradicionales continúen descansando sobre inspecciones físicas o verificaciones documentales realizadas a mano. El enorme volumen de operaciones exige mecanismos inteligentes de selección capaces de identificar, con altos niveles de precisión, aquellas transacciones que presentan mayores probabilidades de incumplimiento¹⁷.

esa información no va a resultar posible impugnar adecuadamente una correcta decisión”. Soto Bernabeu, Laura, “El principio de buena administración y el uso de inteligencia artificial en el ámbito tributario”, en Hinojosa Torralvo, Juan José y Cruz Padial, Ignacio (dir.), *Retos jurídico tributarios de la robótica y de la inteligencia artificial en la era digital*, Atelier, 2023, Barcelona – España, p. 86 y sus citas.

¹⁷ Véase al respecto Stringhini, Antonella y Nuccitelli, Martina Mariela, “El papel del agente de inteligencia artificial: la revolución de la IA generativa en la administración pública”, en Smania, Claudia María (dir.), *Inteligencia Artificial y Derecho. Impacto y oportunidades*, ConTexto, Chaco – Argentina, 2025, p. 339 y ss.

¹⁶ Se entiende por “explicabilidad”, aquel principio que “...exige que los procesos de aplicación de los sistemas de inteligencia artificial sean transparentes, comunicando las capacidades y la finalidad de los mismos. Para ello es necesario que las decisiones puedan explicarse a las partes que resulten afectadas por las mismas ya sea de manera directa o indirecta. Esto es así, porque sin

La inteligencia artificial permite desarrollar modelos de gestión de riesgo, basados en aprendizaje automático, capaces de analizar millones de registros históricos, identificar patrones de comportamiento, detectar inconsistencias documentales, anticipar modalidades de fraude y optimizar la asignación de recursos de fiscalización.

De este modo, el paradigma tradicional del control aduanero comienza a desplazarse desde un modelo predominantemente reactivo hacia otro esencialmente predictivo.

La finalidad ya no consiste únicamente en verificar infracciones consumadas, sino en anticipar riesgos antes de que produzcan efectos perjudiciales para la administración o para la seguridad del comercio internacional.

Este cambio posee profundas implicancias jurídicas. La utilización de algoritmos para seleccionar operadores económicos, asignar perfiles de riesgo o determinar prioridades de fiscalización exige desarrollar estándares adecuados de transparencia, trazabilidad, control humano, protección de datos y responsabilidad administrativa¹⁸.

La legitimidad de las decisiones públicas ya no dependerá únicamente de la legalidad de la norma aplicada, sino también de la confiabilidad del sistema algorítmico que contribuyó a producirla.

¹⁸ Se ha expresado que resulta indubitable que las herramientas de *machine learning* han auxiliado a las administraciones aduanera a gestión de riesgos, ya que una selección eficiente de las declaraciones de importación genera beneficios en términos de costos, tiempo y por tanto, de competitividad de los operadores del comercio exterior (p. 333). Sobre la temática y su aplicación en Brasil, véase, Reis, Raquel Segalla, “*Inteligência artificial e segurança: reflexões a partir da análise do Sistema de Seleção Aduaneira por Aprendizado de Máquina (SISAM)*”, en Gonçalves Pereira, Cláudio Augusto y Segalla Reis, Raquel (organiz.), *Ensaio de Direito Aduaneiro*, Tirant Lo Blanch, San Pablo – Brasil, 2023, p. 331 y ss.

IV. E. Hacia una inteligencia institucional en la Organización Mundial del Comercio

Las experiencias actualmente desarrolladas por diversas administraciones nacionales permiten formular una hipótesis aún más ambiciosa. Si la inteligencia artificial puede contribuir eficazmente a la gestión operativa del comercio internacional, resulta razonable preguntarse si también podría fortalecer las capacidades institucionales de los organismos multilaterales encargados de gobernarlo.

La cuestión no consiste en sustituir la deliberación política ni el juicio jurídico por decisiones automatizadas. Tal planteamiento resultaría incompatible con los principios fundamentales del Derecho Internacional y con las exigencias propias de la legitimidad democrática.

Pero más allá de estos recaudos, la inteligencia artificial sí podría desempeñar funciones de apoyo altamente relevantes. Por ejemplo, facilitar el análisis comparado de regulaciones nacionales, detectar de manera temprana tendencias proteccionistas, identificar incompatibilidades normativas, modelizar el impacto potencial de algunas medidas comerciales, asistir técnicamente en procesos de negociación multilateral o mejorar la gestión documental y estadística de la organización.

Incluso el régimen de solución de diferencias podría beneficiarse mediante herramientas destinadas a organizar precedentes, identificar criterios jurisprudenciales, sistematizar doctrina previa o facilitar el acceso a información

jurídica altamente especializada¹⁹.

La inteligencia artificial actuaría en estos casos, como un mecanismo de fortalecimiento institucional y no como un sustituto de la función jurisdiccional o negociadora.

La gobernanza internacional comenzaría así a incorporar una nueva dimensión: la denominada gobernanza asistida por inteligencia artificial, que estaría caracterizada por el empleo de tecnologías avanzadas para mejorar la calidad, eficiencia y coherencia de las decisiones públicas sin desplazar la responsabilidad política de los órganos competentes.

IV. F. La necesidad de un nuevo paradigma regulatorio

Las tres dimensiones analizadas permiten comprender que la inteligencia artificial ocupa al mismo tiempo, múltiples posiciones dentro del comercio internacional: a) es un bien económico; b) es un servicio, c) es una infraestructura tecnológica; d) es un instrumento de gestión empresarial; e) es una herramienta de control administrativo y, además, comienza a perfilarse como un mecanismo de fortalecimiento de la gobernanza internacional²⁰.

¹⁹ En relación a la utilización de la IA para la recuperación de información jurídico – conceptual “para la computación cognitiva”, extracción de información argumentativa de textos jurídicos judiciales y otras interesantes aplicaciones tecnológicas a las áreas legales, puede consultarse Asley, Kevin D, *Inteligencia Artificial y analítica jurídica. Nuevas herramientas para la práctica del Derecho en la era digital*, Yachay Legal y PUCP – Facultad de Derecho, Lima – Perú, 2023.

²⁰ Sobre la regulación internacional de la IA, véase Granero, Horacio R., “La imperiosa necesidad de regular -bien- la Inteligencia Artificial (Con motivo de la reunión del G7 en Italia en Junio 2024)”, en Granero, Horacio R. (dir.), *Inteligencia Artificial y Derecho. Entre la innovación y la protección de los derechos*, elDial.Libros y Tirant (Albremática), Bs. As., 2025, p. 60 y ss.

Ninguna de estas funciones existía cuando fueron negociados los acuerdos constitutivos de la Organización Mundial del Comercio. Ello no significa que tales pactos hayan perdido vigencia, sino que fueron elaborados para responder a desafíos sustancialmente distintos.

Por ello, el debate contemporáneo no debería limitarse a discutir si las aplicaciones de inteligencia artificial encajan o no dentro de categorías jurídicas preexistentes. Lo crucial radica en establecer si el derecho del comercio internacional dispone de los instrumentos conceptuales necesarios para regular una tecnología que, a la vez de constituir objeto y medio, es también infraestructura del propio comercio mundial.

Desde esta perspectiva, puede sostenerse que la inteligencia artificial inaugura una nueva etapa en la evolución del derecho económico internacional.

Si durante la segunda mitad del siglo XX el principal desafío consistió en construir un orden jurídico capaz de gobernar la globalización industrial, el siglo XXI exige desarrollar un sistema normativo apto para administrar la globalización digital e inteligente.

La Organización Mundial del Comercio se encuentra, por ello, ante una decisión histórica. Puede limitarse a interpretar extensivamente normas concebidas para una realidad tecnológica ya superada o asumir adecuadamente el desafío de liderar la construcción del nuevo marco jurídico que demandará el comercio internacional de las próximas décadas.

V. Hacia una Organización Mundial del Comercio cognitiva: inteligencia institucional y nueva gobernanza del sistema multilateral

V. A. La evolución de las organizaciones internacionales en la era de la inteligencia

artificial

Las organizaciones internacionales han experimentado, a lo largo de su historia, un proceso continuo de adaptación a las transformaciones del entorno internacional. Su evolución no depende sólo de la modificación de los tratados constitutivos o de la ampliación de sus competencias formales. En muchas ocasiones, los cambios más profundos derivan de la incorporación de nuevas capacidades institucionales que les permiten cumplir de manera más eficiente los objetivos para los cuales fueron creadas.

La Organización Mundial del Comercio constituye un ejemplo paradigmático de esta dinámica. Desde su establecimiento en 1995, ha demostrado una notable capacidad para administrar un sistema complejo de reglas multilaterales, facilitar negociaciones comerciales y resolver controversias entre sus miembros. A pesar de ello, las exigencias que plantea el comercio internacional contemporáneo exceden a aquellas que motivaron su creación.

La velocidad con la que circula la información, la magnitud de los flujos comerciales, la complejidad de las cadenas globales de valor y la irrupción de tecnologías capaces de transformar todos los días los mercados internacionales, obligan a replantear el modo en que las instituciones multilaterales generan conocimiento para adoptar decisiones.

El desafío ya no consiste en actualizar el contenido de las normas comerciales, sino también en fortalecer la capacidad institucional para comprender fenómenos cuya evolución supera los mecanismos de análisis tradicionales.

Desde esta perspectiva, puede sostenerse que el principal activo de una organización internacional durante el siglo XXI no será

exclusivamente su “capacidad normativa”, sino también su “capacidad cognitiva”.

V. B. De la organización normativa a la organización cognitiva

En la historia, las organizaciones internacionales han desempeñado cuatro funciones esenciales: elaborar normas, facilitar la cooperación entre los Estados, administrar procedimientos institucionales y resolver controversias. Estas funciones continúan siendo indispensables.

No obstante, la creciente complejidad del comercio internacional incorpora una exigencia adicional: generar conocimiento estratégico de manera permanente.

Las decisiones regulatorias ya no pueden sustentarse en estadísticas anuales, informes periódicos o negociaciones prolongadas durante varios años. Los mercados digitales evolucionan en cuestión de semanas; las innovaciones tecnológicas modifican constantemente las formas de producción y comercialización; las cadenas logísticas reaccionan al instante frente a conflictos geopolíticos o desastres naturales; y las medidas comerciales adoptadas por un Estado producen efectos inmediatos sobre múltiples jurisdicciones.

En este contexto, una organización internacional que aspire a conservar capacidad de conducción necesita desarrollar mecanismos permanentes de observación, aprendizaje y anticipación.

Es en este punto donde aparece la noción de organización cognitiva, que conlleva la idea de institución internacional que, sin alterar la distribución de competencias prevista en sus tratados constitutivos ni sustituir la decisión humana, incorpora capacidades avanzadas de análisis, procesamiento de información y aprendizaje institucional para mejorar la calidad de sus funciones normativas, administrativas y

jurisdiccionales.

La diferencia respecto del modelo tradicional resulta significativa, pues mientras la organización normativa actúa sobre la base de información producida por los Estados y es procesada mediante procedimientos convencionales, la organización cognitiva desarrolla una capacidad permanente para integrar información procedente de múltiples fuentes, identificar tendencias emergentes, detectar riesgos sistémicos y proporcionar evidencia confiable que fortalezca la toma de decisiones.

No se trata de una transformación jurídica de las competencias de la organización, sino de una evolución funcional de sus capacidades institucionales.

V. C. Inteligencia artificial e inteligencia institucional

Conviene distinguir cuidadosamente dos conceptos que con frecuencia se confunden. La inteligencia artificial constituye una tecnología. La inteligencia institucional -por el contrario- representa una capacidad organizacional.

La primera se refiere al conjunto de sistemas capaces de ejecutar determinadas tareas mediante algoritmos de aprendizaje, procesamiento de datos o reconocimiento de patrones.

La segunda alude a la aptitud de una institución para generar conocimiento útil, aprender de la experiencia, adaptarse a entornos cambiantes y adoptar decisiones mejor fundadas.

La inteligencia artificial puede contribuir significativamente al fortalecimiento de la inteligencia institucional, pero no la sustituye.

Las decisiones que adopta la Organización Mundial del Comercio continúan siendo -de base- políticas y jurídicas. Corresponde a los

Estados miembros negociar nuevas disciplinas comerciales; a los órganos competentes interpretar los acuerdos multilaterales; y a los responsables institucionales definir prioridades estratégicas.

La inteligencia artificial no reemplaza ninguna de esas funciones. Su aporte consiste en mejorar la calidad de la información disponible para quienes deben ejercerlas. Esta distinción resulta importante para tratar de eliminar uno de los principales temores asociados a la incorporación de tecnologías avanzadas en el ámbito público: la eventual automatización de decisiones cuya legitimidad exige deliberación política y responsabilidad jurídica.

Una OMC cognitiva no sería una organización gobernada por algoritmos, sino por personas que disponen de mejores herramientas para comprender la realidad sobre la cual deben decidir.

La evolución hacia un modelo cognitivo podría manifestarse en múltiples ámbitos de actuación sin requerir modificaciones radicales de la estructura institucional existente.

En primer lugar, la inteligencia artificial permitiría fortalecer la función de monitoreo del comercio internacional. La identificación temprana de restricciones comerciales, modificaciones regulatorias, interrupciones logísticas o cambios en las cadenas globales de suministro, habilitaría una respuesta más rápida por la organización y de sus miembros.

En segundo término, la capacidad analítica de la OMC podría ampliarse mediante herramientas destinadas a procesar enormes volúmenes de información económica, aduanera y normativa. Los informes institucionales dejarían de constituir meras fotografías retrospectivas para convertirse en instrumentos dinámicos

capaces de identificar tendencias emergentes, proyectar escenarios y evaluar impactos regulatorios.

Asimismo, las negociaciones multilaterales podrían beneficiarse mediante plataformas inteligentes capaces de sistematizar posiciones nacionales, detectar áreas de convergencia, identificar incompatibilidades normativas y modelizar los efectos potenciales de distintas alternativas regulatorias.

Incluso el sistema de solución de diferencias podría incorporar herramientas destinadas a organizar jurisprudencia, analizar precedentes, facilitar investigaciones comparadas y mejorar el acceso a información técnica compleja. En ningún caso se trataría de sustituir el razonamiento jurídico desarrollado por los grupos especiales o por un eventual órgano de apelación reformado. El objetivo consistiría sólo en fortalecer las capacidades técnicas que respaldan dicho razonamiento.

Estas aplicaciones evidencian que la inteligencia artificial puede convertirse en un instrumento de fortalecimiento institucional sin alterar los principios fundamentales que caracterizan al sistema multilateral.

V. D. Los límites jurídicos de la inteligencia artificial en la gobernanza del comercio

En atención al encanto que generan las múltiples aplicaciones de la inteligencia artificial, resulta indispensable establecer con claridad sus límites.

El Derecho Internacional no puede admitir que decisiones capaces de afectar derechos, obligaciones o intereses de los Estados miembros sean adoptadas mediante procesos algorítmicos opacos o carentes de control humano.

La legitimidad del sistema multilateral continúa descansando sobre principios como la igualdad soberana de los Estados, el debido proceso, la transparencia, la buena fe y la responsabilidad internacional. Ninguna innovación tecnológica puede justificar el debilitamiento de estos pilares.

Por ello, una gobernanza comercial asistida por inteligencia artificial debe estructurarse, al menos, sobre cinco principios fundamentales.

El primero es el de supervisión humana, conforme al cual toda decisión con efectos jurídicos relevantes debe permanecer bajo el control efectivo de autoridades competentes.

El segundo es el principio de transparencia algorítmica, que exige conocer los criterios generales mediante los cuales los sistemas procesan información y generan recomendaciones, sin perjuicio de la protección de secretos comerciales cuando corresponda²¹.

El tercero es el principio de “explicabilidad”, indispensable para que las recomendaciones producidas por herramientas de inteligencia artificial puedan ser comprendidas, evaluadas y eventualmente cuestionadas por quienes participan en los procedimientos.

El cuarto es el principio de responsabilidad institucional, según el cual la utilización de sistemas automatizados no exime a la organización ni a sus órganos de la responsabilidad derivada de las decisiones finalmente adoptadas.

Por último, el quinto es el de cooperación

²¹ Sobre el principio de transparencia y no discriminación de las administraciones tributarias, véase Gómez Requena, José Ángel, *La digitalización de las relaciones tributarias en el desarrollo de un sistema tributario inteligente*, Atelier, Barcelona - España, 2025, p. 118 y ss.

tecnológica, que impone evitar que el acceso desigual a capacidades digitales profundice las asimetrías existentes entre países desarrollados y en desarrollo. La incorporación de inteligencia artificial en la gobernanza comercial deberá acompañarse de programas de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades para garantizar que todos los miembros puedan participar en condiciones razonablemente equitativas.

V. E. La OMC como plataforma de cooperación para la economía digital

La evolución hacia una organización cognitiva no debería interpretarse únicamente como un proceso interno de modernización administrativa. Su principal consecuencia consiste en realidad, en redefinir el papel de la OMC dentro de la gobernanza global.

Durante sus primeras décadas, la organización actuó principalmente como garante del cumplimiento de disciplinas comerciales multilaterales. En las próximas podría asumir una función adicional: convertirse en la principal plataforma internacional de cooperación para la economía digital.

Ello significa facilitar el intercambio de información sobre inteligencia artificial aplicada al comercio, promover estándares interoperables para las administraciones aduaneras, fomentar principios comunes de gobernanza algorítmica compatibles con las reglas comerciales internacionales y contribuir a reducir la fragmentación regulatoria que actualmente caracteriza a la economía digital.

En este escenario, la OMC dejaría de ser percibida únicamente como una institución destinada a resolver controversias o negociar reducciones arancelarias. Se consolidaría como un espacio de producción de conocimiento, coordinación regulatoria y

cooperación tecnológica²² capaz de acompañar las profundas transformaciones del comercio internacional.

V. F. Una nueva legitimidad para el multilateralismo

Las organizaciones internacionales mantienen su legitimidad en la medida en que continúan ofreciendo soluciones eficaces a los problemas que justificaron su creación. La Organización Mundial del Comercio fue concebida para proporcionar estabilidad, previsibilidad y confianza al comercio internacional. Si bien esos objetivos permanecen plenamente vigentes, han cambiado las condiciones bajo las cuales deben alcanzarse.

Hoy la estabilidad depende también de la resiliencia de las cadenas globales de suministro; la previsibilidad exige comprender mercados digitales altamente dinámicos y la confianza requiere gestionar adecuadamente tecnologías capaces de modificar de manera profunda la actividad económica.

Por ello, la incorporación inteligente de capacidades analíticas basadas en inteligencia artificial no constituye un lujo tecnológico ni una simple modernización administrativa. Representa más bien, una condición necesaria para que el sistema multilateral continúe ejerciendo de manera

²² "En un planeta en el que todos los Estados son vecinos, los avances tecnológicos hacen que el territorio de cada uno pueda verse involucrado por lo que ocurra en el de los demás. La interdependencia es una realidad; no sólo en lo político o en lo estratégico; sino también en lo económico, en lo ecológico y aún en lo cultural. Esta situación parecería indicar que no cabe limitarse ya a coexistir en una sociedad internacional, sino que a los hombres les cabe impulsar el reconocimiento de intereses colectivos que han de ser tutelados en una comunidad internacional en la cooperación, cada vez más estrecha, sea la regla...", Gutiérrez Posse, Hortensia D. T., *Moderno Derecho Internacional y de la seguridad colectiva*, Zavalía, Bs. As., 1995, p. 293.

eficaz, las funciones que justifican su existencia.

Desde esta perspectiva, la transición hacia una Organización Mundial del Comercio cognitiva no implica abandonar el modelo jurídico construido durante las últimas tres décadas. Significa dotarlo de nuevas capacidades para responder a desafíos que sus fundadores difícilmente podían anticipar.

VI. La Organización Mundial del Comercio de los próximos treinta años: una agenda para la renovación del sistema multilateral

VI. A. La necesidad de una nueva generación de reformas

Toda organización internacional que aspire a conservar relevancia, debe ser capaz de evolucionar junto con el fenómeno que regula. La historia del Derecho Internacional demuestra que las instituciones más exitosas no son aquellas que permanecen inalterables, sino las que logran adaptar sus mecanismos sin renunciar a los principios que justificaron su creación.

La Organización Mundial del Comercio enfrenta hoy ese desafío histórico. Durante sus tres primeras décadas desempeñó un papel determinante en la consolidación de un orden comercial basado en reglas comunes, previsibilidad jurídica y mecanismos institucionales de solución de controversias. A pesar de ello, la acelerada transformación tecnológica, la digitalización de la economía y la creciente complejidad geopolítica exigen una nueva generación de reformas cuya finalidad no sea únicamente resolver dificultades coyunturales, sino preparar al sistema multilateral para gobernar el comercio internacional de las

próximas décadas²³.

Cabe repetir entonces que no se trata de sustituir el modelo construido en Marrakech. Tampoco de abandonar los principios que han permitido la expansión del comercio mundial durante los últimos treinta años. La cuestión consiste en fortalecer la arquitectura existente mediante instrumentos capaces de responder a una realidad económica cualitativamente distinta. La reforma de la OMC debe concebirse por ello, como un proceso evolutivo y no como una ruptura institucional.

VI. B. Reconstruir la función normativa de la OMC

Una de las principales dificultades que enfrenta actualmente el sistema multilateral consiste en la pérdida relativa de su capacidad para producir nuevas normas internacionales.

Mientras la economía mundial experimenta transformaciones permanentes, las negociaciones multilaterales avanzan con extrema lentitud. Ello ha generado un fenómeno paradójico, al observarse que las innovaciones regulatorias más relevantes del comercio internacional comienzan a desarrollarse fuera del ámbito de la OMC, mediante acuerdos regionales, tratados bilaterales o iniciativas impulsadas por grupos reducidos de Estados. Esta tendencia amenaza con incrementar la fragmentación normativa del comercio mundial.

La coexistencia de múltiples regímenes regulatorios dificulta la previsibilidad jurídica, aumenta los costos de cumplimiento para las empresas y genera

²³ López Jurado Romero de la Cruz, Carmen, “Capítulo 8: La solución de diferencias en la OMC: regulación actual, crisis y perspectivas de futuro”, en *Derecho Internacional Económico*, op. cit., p. 175 y ss.

asimetrías entre aquellos países que participan de dichos acuerdos y los que permanecen al margen.

La recuperación del liderazgo normativo de la OMC constituye por ello una prioridad estratégica. Sin pretender negociar simultáneamente una reforma integral de todos los acuerdos multilaterales, la organización podría desarrollar mecanismos más flexibles para incorporar disciplinas emergentes relacionadas con la economía digital, los flujos transfronterizos de datos, la inteligencia artificial, la identidad digital, la interoperabilidad de sistemas electrónicos, la ciberseguridad aplicada al comercio y la trazabilidad tecnológica de las cadenas de suministro.

La velocidad de la innovación exige abandonar modelos regulatorios excesivamente rígidos y avanzar hacia instrumentos capaces de actualizarse de manera más dinámica.

VI. C. Una agenda multilateral para la inteligencia artificial

Si la inteligencia artificial constituye uno de los principales factores de transformación del comercio internacional, resulta razonable sostener que la OMC debería asumir un papel activo en la construcción de principios multilaterales que orienten su utilización. No se propone que la organización se convierta en el regulador global de la inteligencia artificial, pues esa función excedería claramente su rol institucional. Sin embargo, podría desempeñar un papel esencial respecto de aquellas aplicaciones de la inteligencia artificial que inciden directamente sobre el comercio internacional.

Entre otras cuestiones, la organización podría promover principios comunes relativos a la transparencia de algoritmos utilizados en procedimientos comerciales, la interoperabilidad entre sistemas aduaneros inteligentes, la utilización responsable de

herramientas automatizadas para la gestión del riesgo, la protección de datos comerciales, la no discriminación algorítmica en operaciones transfronterizas y la cooperación tecnológica entre administraciones públicas.

De este modo podría evitar que la creciente utilización de inteligencia artificial produzca nuevas barreras técnicas al comercio derivadas de regulaciones incompatibles entre diferentes jurisdicciones y continuaría desempeñando la función que históricamente ha caracterizado al sistema multilateral: facilitar la convergencia regulatoria frente a nuevas realidades económicas.

VI. D. Hacia un ecosistema global de aduanas inteligentes

La evolución del comercio internacional exige también replantear el papel de las administraciones aduaneras. Tradicionalmente, las aduanas fueron concebidas como organismos encargados de controlar el ingreso y egreso físico de mercaderías. Hoy esa función continúa siendo esencial, pero resulta insuficiente.

Las aduanas modernas administran riesgos vinculados con propiedad intelectual, lavado de activos, financiamiento del terrorismo, seguridad sanitaria, protección ambiental, comercio electrónico, delitos transnacionales y flujos masivos de información.

La incorporación de inteligencia artificial, análisis predictivo, aprendizaje automático, sensores inteligentes y plataformas interoperables permite avanzar hacia un modelo de control más eficiente. A pesar de ello, esta transformación no puede desarrollarse con exclusividad, mediante iniciativas nacionales. Las cadenas globales de suministro funcionan como sistemas altamente integrados, por lo que la eficacia de una administración aduanera depende de su capacidad para cooperar con otras

administraciones.

La OMC podría impulsar la creación de un verdadero ecosistema internacional de aduanas inteligentes, basado en estándares comunes de intercambio de información, modelos interoperables de gestión del riesgo, criterios homogéneos para la utilización de inteligencia artificial y programas permanentes de asistencia técnica destinados a reducir las brechas tecnológicas entre sus miembros.

Esta propuesta adquiere especial relevancia para los países en desarrollo, cuya participación efectiva en la economía digital dependerá en gran medida de la posibilidad de acceder a tecnologías avanzadas, sin que ello implique profundizar las desigualdades existentes.

VI. E. Una gobernanza de datos compatible con el comercio internacional

La economía contemporánea se estructura alrededor de los datos, aunque el régimen jurídico internacional -aplicable a los flujos transfronterizos de información- continúa caracterizándose por una marcada fragmentación. Diversas jurisdicciones adoptan enfoques regulatorios diferentes respecto de la localización de datos, la privacidad, la ciberseguridad, la soberanía digital y las transferencias internacionales de información.

Esta heterogeneidad genera incertidumbre para empresas y administraciones públicas, dificultando el desarrollo de mercados digitales globales. La Organización Mundial del Comercio no puede permanecer ajena a este proceso; y de allí que, sin invadir competencias correspondientes a otros foros internacionales, la organización podría promover principios mínimos destinados a facilitar la circulación internacional de datos cuando ello resulte necesario para el desarrollo del comercio legítimo, garantizando a la vez, elevados niveles de

protección de derechos fundamentales y respeto por las decisiones soberanas de los Estados.

Debemos tener presente que, la construcción de una gobernanza internacional de datos compatible con el comercio representa probablemente uno de los mayores desafíos regulatorios del siglo XXI.

VI. F. Reducir la brecha tecnológica entre los miembros de la OMC

Toda reforma institucional corre el riesgo de profundizar desigualdades preexistentes si no incorpora mecanismos adecuados de cooperación. La transición hacia un comercio internacional digitalizado podría generar importantes beneficios de eficiencia, pero tal vez aquellos no se distribuyan automáticamente entre todos los miembros de la organización.

Las economías con mayores capacidades tecnológicas disponen de ventajas significativas para incorporar inteligencia artificial, desarrollar infraestructura digital y participar activamente en mercados basados en datos. Por el contrario, numerosos países en desarrollo enfrentan limitaciones relacionadas con infraestructura, conectividad, recursos humanos especializados y financiamiento.

Si estas diferencias no son adecuadamente atendidas, la revolución tecnológica podría traducirse en nuevas formas de exclusión económica internacional, por lo que la cooperación técnica debería ocupar un lugar central dentro de la agenda futura de la OMC. Más que un mecanismo accesorio, debería entenderse como una condición indispensable para preservar la legitimidad del sistema multilateral.

Es que la inteligencia artificial aplicada al comercio no debería convertirse en un privilegio reservado a determinadas

economías, sino constituir un instrumento de desarrollo compartido.

VI G. Del comercio internacional al ecosistema económico global

Quizás la transformación conceptual más profunda consista en reconocer que el comercio internacional ya no puede analizarse de manera aislada.

Durante buena parte del siglo XX era posible diferenciar con relativa claridad las políticas comerciales, industriales, tecnológicas, ambientales y de seguridad. Actualmente esas fronteras resultan difusas (y confusas).

Una decisión relativa a exportaciones de semiconductores afecta simultáneamente la política tecnológica, la seguridad nacional, la innovación industrial y el comercio internacional. Una regulación sobre inteligencia artificial produce consecuencias para la competencia económica, la protección de datos, la propiedad intelectual y los servicios digitales. Las cadenas globales de valor integran dimensiones logísticas, financieras, energéticas y ambientales cuya separación resulta cada vez más difícil.

La Organización Mundial del Comercio deberá adaptarse a esta nueva realidad, por lo que más que administrar exclusivamente flujos comerciales, deberá contribuir a gobernar un ecosistema económico global caracterizado por la permanente interacción de múltiples dimensiones regulatorias. Ello exige una cooperación mucho más intensa con otras organizaciones internacionales, autoridades nacionales y organismos técnicos especializados.

La gobernanza del comercio internacional dejará progresivamente de ser una tarea exclusiva de especialistas en política comercial para convertirse en un espacio interdisciplinario donde convergen juristas, economistas, ingenieros, científicos de

datos, expertos en ciberseguridad y responsables de políticas públicas.

VI. H. Una nueva visión del multilateralismo

Las reflexiones anteriores permiten formular una propuesta más general.

Se observa que, durante las últimas décadas, el multilateralismo comercial fue concebido principalmente como un mecanismo destinado a reducir barreras al intercambio. Si bien como vimos en acápites anteriores de este trabajo, ese objetivo continúa siendo relevante, hoy en día, el comercio internacional requiere una concepción más amplia.

El nuevo multilateralismo deberá facilitar la innovación sin sacrificar la seguridad; promover la circulación internacional de datos respetando la privacidad; favorecer la inteligencia artificial preservando la transparencia; estimular la competencia económica garantizando simultáneamente la confianza digital; fortalecer la apertura comercial sin desconocer las legítimas preocupaciones vinculadas con la adaptabilidad de las cadenas de suministro y la seguridad económica; y en definitiva, el sistema multilateral deberá evolucionar desde un paradigma centrado exclusivamente en la liberalización hacia otro, orientado a la construcción de confianza.

No hay que perder de vista que, en la economía digital, la confianza constituye un activo tan importante como lo fueron los aranceles o las cuotas de importación durante el siglo XX.

VII. Conclusiones y revisión: treinta años después de Marrakech.

VII. A. La Organización Mundial del Comercio ante el desafío de gobernar la economía inteligente

Los aniversarios poseen una doble

dimensión. Permiten evaluar el camino recorrido, pero también ofrecen la posibilidad de reflexionar sobre el rumbo futuro. En el caso de la OMC, ambas perspectivas resultan inseparables. La organización fue extraordinariamente exitosa en la construcción de un sistema multilateral basado en reglas, previsibilidad jurídica y solución institucionalizada de controversias. Esa contribución continúa representando uno de los mayores avances del derecho internacional de las últimas décadas.

Ahora bien, como se dijo ya, el contexto económico y tecnológico dentro del cual opera el comercio internacional ha experimentado transformaciones cuya magnitud probablemente no encuentre precedentes desde la propia creación del GATT en 1947.

La economía mundial hoy no se organiza exclusivamente alrededor del intercambio de bienes materiales. El crecimiento de los servicios digitales, la importancia económica de los datos, la expansión de las plataformas tecnológicas, la automatización de procesos productivos mediante inteligencia artificial y el resurgimiento de la competencia geopolítica modifican profundamente las condiciones sobre las cuales descansaba el modelo institucional concebido en Marrakech.

La cuestión central no consiste entonces en determinar si la Organización Mundial del Comercio continúa siendo necesaria, pues la respuesta afirmativa aparece con evidencia. El verdadero interrogante consiste en establecer qué clase de Organización Mundial del Comercio demandará el intercambio internacional durante las próximas décadas.

A lo largo del presente trabajo se ha sostenido que las problemáticas contemporáneas del sistema multilateral no deben interpretarse exclusivamente como

una crisis institucional. El bloqueo del sistema de solución de diferencias, las dificultades para concluir nuevas negociaciones multilaterales o la proliferación de acuerdos regionales constituyen manifestaciones visibles de un fenómeno mucho más profundo. Nos encontramos, en realidad, frente a una transformación del propio objeto regulado.

El Derecho Comercial Internacional fue diseñado para gobernar un mundo donde el principal desafío consistía en facilitar la circulación internacional de mercaderías. El comercio del siglo XXI incorpora dimensiones completamente nuevas: circulación transfronteriza de datos, servicios digitales, inteligencia artificial, infraestructura tecnológica, cadenas globales altamente automatizadas y decisiones condicionadas por objetivos de seguridad económica.

Cuando cambia el objeto regulado, inevitablemente debe evolucionar el derecho que pretende disciplinarlo. Desde esta perspectiva, la reforma de la OMC no puede limitarse a ajustes procedimentales o modificaciones administrativas, sino que requiere una reconsideración más profunda acerca de la naturaleza del sistema multilateral.

En este trabajo se propuso interpretar esa evolución mediante una categoría conceptual que podría contribuir al desarrollo futuro de la doctrina: la transición desde una organización normativa hacia una organización cognitiva. Esta idea no implica sustituir la función jurídica por sistemas automatizados ni desplazar la deliberación política mediante algoritmos. Por el contrario, supone reconocer que la complejidad del comercio internacional contemporáneo reclama la presencia de instituciones capaces de generar conocimiento estratégico, procesar grandes volúmenes de información, identificar

riesgos emergentes y fortalecer la calidad de las decisiones adoptadas por los órganos competentes.

La inteligencia artificial desempeña aquí un papel singular ya que, a diferencia de innovaciones tecnológicas anteriores, no constituye únicamente un nuevo objeto de regulación. Representa simultáneamente un bien económico, un servicio, una infraestructura tecnológica, una herramienta de gestión empresarial, un mecanismo de control administrativo y un instrumento potencial para fortalecer la gobernanza internacional.

Por ello se sostuvo que la inteligencia artificial modifica no sólo lo que el Derecho Comercial Internacional regula, sino también la forma en que la norma puede ser aplicada, administrada y desarrollada. Este cambio exige abandonar aproximaciones sectoriales para adoptar una visión sistémica.

Las futuras reformas del sistema multilateral deberán articular principios relativos a transparencia algorítmica, supervisión humana, cooperación tecnológica, interoperabilidad digital, gobernanza de datos y fortalecimiento de capacidades institucionales.

No se trata de incorporar la inteligencia artificial como un tema adicional dentro de la agenda comercial, sino de comprender que la inteligencia artificial constituye uno de los factores estructurales que redefinen el funcionamiento del comercio internacional.

VII. B. Pasado, presente y futuro

A partir de estas ideas, podría proponerse una interpretación evolutiva del desarrollo histórico de la Organización Mundial del Comercio estructurada en tres grandes

etapas.

La primera corresponde a la OMC de la liberalización comercial, caracterizada por la consolidación del sistema basado en reglas, la expansión del comercio internacional y la construcción de un mecanismo institucional de solución de controversias que otorgó previsibilidad al orden económico global.

La segunda etapa puede identificarse como la OMC de la crisis del multilateralismo, en la cual convergen el estancamiento de la función negociadora, las tensiones geopolíticas, el debilitamiento del Órgano de Apelación y la creciente fragmentación normativa derivada de acuerdos comerciales preferenciales y respuestas unilaterales de los Estados.

Finalmente, comienza a configurarse una tercera etapa, todavía en construcción: “la OMC de la inteligencia institucional”. Esta tercera fase estará definida por la incorporación de nuevas tecnologías, pero además por la posibilidad del sistema multilateral para aprender, adaptarse y responder dinámicamente a una economía caracterizada por la innovación permanente, elevada incertidumbre y creciente complejidad.

Etapas	Paradigma dominante	Objeto principal del comercio	Rol de la OMC
1995-2008	Liberalización	Mercaderías y servicios	Organización normativa
2008-2025	Crisis y fragmentación	Cadenas globales de valor	Organización de estabilidad
2025-2055	Economía inteligente	Datos, IA y activos digitales	Organización cognitiva

En este contexto, la legitimidad futura de la OMC dependerá menos de la preservación inalterada de sus estructuras originales, que de su capacidad para evolucionar sin abandonar los principios que históricamente le otorgaron autoridad. La previsibilidad jurídica, la no discriminación, la transparencia, la cooperación internacional y la solución pacífica de controversias continúan representando valores esenciales. Lo que ha cambiado son los instrumentos mediante los cuales dichos valores deberán hacerse efectivos.

Desde esta perspectiva, la inteligencia artificial no debe contemplarse como una amenaza para el Derecho Internacional Económico; por el contrario, constituye una oportunidad para fortalecer las capacidades analíticas del sistema multilateral, siempre que su utilización permanezca subordinada a principios de legalidad, responsabilidad, control humano y respeto por la igualdad soberana de los Estados.

La incorporación de tecnologías inteligentes no reemplazará la función del jurista ni la decisión política, pero sí puede enriquecerlas mediante información más precisa, análisis más sofisticados y mejores herramientas para enfrentar desafíos cuya complejidad supera con creces los mecanismos tradicionales de gestión²⁴.

²⁴ Dice Guibourg: “En muchos siglos de evolución, la ciencia jurídica no ha sido capaz de evadirse de la

El escenario contemporáneo exige comprender que el éxito institucional alcanzado durante el pasado no garantiza automáticamente la relevancia futura. Ya dijimos que las organizaciones internacionales sobreviven cuando logran interpretar correctamente los cambios históricos y adaptar sus capacidades a nuevas realidades; en eso consiste el actual desafío de la OMC.

Si consigue liderar la construcción de reglas compatibles con la economía digital, fortalecer la cooperación tecnológica entre sus miembros, promover una gobernanza responsable de la inteligencia artificial y consolidarse como una organización capaz de aprender institucionalmente, continuará desempeñando un papel insustituible durante las próximas décadas. Si no lo hace, el riesgo no será únicamente el debilitamiento de una organización internacional; sino que ocurrirá una progresiva pérdida del principal espacio multilateral destinado a garantizar que el comercio mundial continúe desarrollándose

técnica de la persuasión, que es la profesión cotidiana de los cultores; y por esta vía se ha convertido en la pariente pobre de las ciencias sociales y en prima más que lejana de las ciencias empíricas. Acaso la informática, incorporada a disgusto de muchos por imposición de los tiempos, proporcione al derecho y a la política el empuje necesario para convertirlas en las ciencias del siglo XXI”. Guibourg, Ricardo, *El fenómeno normativo*, 2da. reimpr., Astrea, Bs. As., 2018, p. 157.

sobre la base del Derecho y no exclusivamente de las relaciones de poder.

En definitiva, la historia de los primeros treinta años de la Organización Mundial del Comercio demuestra que las instituciones jurídicas pueden transformar profundamente la economía internacional cuando logran ofrecer reglas comunes, estabilidad y confianza.

La historia que escriba en los próximos treinta años dependerá de su capacidad para hacer exactamente lo mismo, en un mundo donde el principal recurso económico ya no será solamente el capital o las mercancías, sino también los datos, el conocimiento y la inteligencia.

DEL COMERCIO ADMINISTRADO A LA FACILITACIÓN EFECTIVA: LOS 30 AÑOS DE LA OMC BAJO EL NUEVO PARADIGMA ADUANERO ARGENTINO

Ana Nemer Pelliza

I. El surgimiento de la OMC y la transición hacia un marco institucional permanente

El 1 de enero de 1995, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) obligó a la República Argentina a replantear de manera drástica sus estructuras soberanas de control fiscal y fronterizo. La transición desde la estructura provisional del GATT de 1947 hacia un marco institucional permanente con personalidad jurídica propia exigió la desarticulación progresiva de los antiguos modelos de industrialización por sustitución de importaciones que habían definido al país durante décadas. El Estado argentino debió internalizar un bloque normativo supranacional que limitó el uso de barreras arancelarias y restricciones discrecionales en frontera. A treinta años de este hito fundacional, el balance histórico demuestra una tensión constante entre la teoría de la facilitación comercial y las urgencias de las administraciones aduaneras locales. Como bien se destaca en las investigaciones contemporáneas, el nuevo ordenamiento supuso *"la subordinación obligatoria de los códigos aduaneros locales a principios globales de trato nacional y no discriminación comercial"*¹. Esta reforma estructural transformó para siempre el Derecho Aduanero argentino, forzándolo a convivir en una permanente fricción entre la tentación del control discrecional y las exigencias de un sistema codificado global.

I.A. El fin de la discrecionalidad arancelaria en los servicios aduaneros regionales

La adopción del todo único como principio rector de la OMC implicó que la Argentina debió aceptar la totalidad de los acuerdos multilaterales sin posibilidad de reservas o excepciones locales. Las aduanas nacionales perdieron la potestad histórica de aplicar recargos arbitrarios o de fijar aforos aduaneros basados en listas de precios oficiales estimados unilateralmente por el Estado. Esta pérdida de discrecionalidad técnica generó tensiones inmediatas en una economía nacional que dependía estructuralmente de la recaudación tributaria fronteriza para sostener sus balanzas de pago.

I.B. Armonización forzosa y la reestructuración de los códigos aduaneros locales

La necesaria adaptación a las directrices multilaterales impulsó una ola de reformas legislativas que unificó la terminología procesal aduanera en todo el continente americano. El parlamento argentino debió reformar sus códigos y leyes internas para otorgar previsibilidad y estabilidad jurídica a las transacciones de los operadores privados internacionales. El Derecho Aduanero nacional adquirió de este modo una fisonomía técnica homogénea, reduciendo significativamente las asimetrías procedimentales en los pasos fronterizos.

II. Beneficios históricos y consolidación de la seguridad jurídica nacional

La incorporación a la OMC dotó a los operadores del comercio exterior en la Argentina de un marco normativo de estabilidad frente a las recurrentes crisis institucionales y políticas del país.

¹ Jackson, John, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge, MIT Press, 2a Ed., 1997, T. I, p. 112.

II.A. La adopción del valor de transacción como pilar contra la arbitrariedad fiscal

El control aduanero argentino estuvo históricamente afectado por la subvaluación y la sobrevaluación de mercancías, utilizadas frecuentemente como mecanismos para la fuga de divisas. La aplicación obligatoria del Acuerdo de Valoración en Aduana unificó los criterios de fiscalización sobre bases estrictamente comerciales y verificables.

II.A.1. El fin de los precios oficiales y la transparencia en la base imponible

El acuerdo relativo al Artículo VII del GATT de 1994 impuso el precio realmente pagado o por pagar como la base de cálculo imponible primaria para la importación. La aduana local debió abandonar los sistemas de valoración presuntiva que afectaban la seguridad de las inversiones legítimas. La doctrina argentina reconoce que *"el método del valor de transacción actuó como un freno legal indispensable contra la voracidad fiscal de las aduanas en tiempos de déficit económico"*².

II.B. El Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) y la modernización operativa

La ratificación y entrada en vigor del AFC representó el avance operativo más relevante del siglo veintiuno para las fronteras del país, impulsando políticas públicas orientadas a la eficiencia tecnológica.

II.B.1. Ventanilla única y gestión de riesgo como estándares obligatorios

La aduana argentina pasó del control físico

generalizado a sistemas de fiscalización inteligente basados en canales de selectividad automatizados. La ventanilla única electrónica centralizó los trámites de los diversos organismos gubernamentales, reduciendo drásticamente los tiempos muertos y los márgenes de corrupción en frontera. Los expertos confirman que el AFC *"forzó la transición hacia una aduana digital, obligando a los Estados a justificar técnicamente cada inspección en base al riesgo real"*³.

III. Desafíos contemporáneos, crisis institucional y el estancamiento de las negociaciones mercantiles

El desgaste institucional de la OMC genera un impacto directo y perjudicial sobre la seguridad jurídica de la economía argentina, la cual carece del poder económico para imponer condiciones comerciales por la vía de la fuerza unilateral.

III.A. La parálisis de la solución de controversias y la vulnerabilidad regional

La inoperancia del sistema de tribunales multilaterales deja desprotegidas a las exportaciones agrícolas y manufactureras de la región frente al resurgimiento de barreras técnicas injustificadas en los mercados centrales.

III.A.1. El bloqueo del Órgano de Apelación y el retorno al bilateralismo asimétrico

Sin un tribunal final que emita fallos vinculantes, las aduanas de los países periféricos pierden la capacidad de sancionar las prácticas proteccionistas de las grandes potencias comerciales. Como

² Witker, Jorge, "El Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC y sus proyecciones aduaneras", en Carvajal Contreras, Máximo (Dir.), *Estudios Contemporáneos de Derecho Aduanero*, México, Porrúa, 1a Ed., 2018, p. 45.

³ Organización Mundial del Comercio, *Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*, Ginebra, Publicaciones OMC, 1a Ed., 1994, p. 3.

señalan los analistas aduaneros, *"la parálisis del Órgano de Apelación desarma jurídicamente a las naciones latinoamericanas, devolviendo el comercio a una era de negociaciones basadas en el poder relativo de cada Estado"*⁴.

III.B. El crecimiento económico regional y los límites de la Ronda de Doha

La incapacidad de la OMC para concluir las rondas de negociación comercial ha limitado la expansión exportadora de la Argentina, congelando disciplinas clave para el desarrollo regional.

III.B.1. Los subsidios agrícolas mundiales y las barreras al desarrollo latinoamericano

La falta de acuerdos vinculantes para erradicar los subsidios internos que los países desarrollados otorgan a sus sectores agrícolas desprotege a las aduanas y productores de la región. El Derecho Aduanero argentino debe lidiar con prácticas de competencia desleal que el marco normativo de 1995 no ha logrado erradicar, restringiendo el pleno potencial del crecimiento regional basado en ventajas competitivas naturales.

IV. La era actual de la hiperconectividad digital y el social commerce

El ecosistema comercial actual experimenta una mutación irreversible debido a la consolidación de los mercados virtuales globales. El marco clásico de la OMC, pensado para contenedores cerrados y buques de carga tradicionales, resulta insuficiente para gobernar las corrientes actuales de bienes inmateriales y envíos fragmentados en entornos digitales masivos.

⁴ Pauwelyn, Joost: "The WTO Dispute Settlement Agenda: Deep Crisis or Transition?", en Mavroidis, Petros (Comp.), *The WTO at Twenty-Five: Law, Economics, and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1a Ed., 2021, p. 347.

IV.A. El desafío tributario global y la erosión de las bases imponibles en el contexto actual

Las plataformas digitales y la desmaterialización de las transacciones han generado una profunda asimetría fiscal para el Estado argentino. Los modelos tradicionales de recaudación aduanera basados en el arancel en frontera enfrentan la obsolescencia técnica ante bienes que se transmiten mediante flujos electrónicos puros. Esta nueva realidad *"obliga a los sistemas tributarios y aduaneros nacionales a rediseñar sus estructuras para evitar la deslocalización fiscal y capturar el valor donde realmente se genera"*⁵. La falta de una reforma tributaria coordinada a nivel OMC debilita la soberanía financiera de las naciones de la región.

IV.B. El control aduanero y la identificación de titulares en tiempos de redes sociales

La intermediación de plataformas masivas y el auge del *social commerce* han atomizado la figura del operador de comercio exterior tradicional. Las redes sociales operan hoy como canales informales de distribución masiva, lo que dificulta significativamente la trazabilidad de las operaciones comerciales.

IV.B.1. El velo corporativo digital y la necesidad de identificar al beneficiario real

El anonimato que propician los entornos virtuales facilita el fraude fiscal, el contrabando y la vulneración de los derechos de propiedad intelectual en los mercados locales. Las aduanas modernas no solo deben inspeccionar bultos físicos, sino desentrañar complejas redes de datos para identificar a los verdaderos titulares y destinatarios de las mercancías. Para la doctrina contemporánea, *"el control aduanero en el siglo XXI ya no se ejerce*

⁵ Tosi, Jorge, *Derecho Aduanero Contemporáneo: Nuevas Tecnologías y Tributación Global*, Buenos Aires, Astrea, 1a Ed., 2024, T. II, p. 89.

principalmente sobre la mercancía en el muelle, sino sobre el control de la información del beneficiario final detrás de la pantalla⁶. La transparencia de los datos registrales es la nueva frontera de la legalidad aduanera regional.

V. La disrupción procedural: El quiebre del año 2020 y la desmaterialización del trámite

La operatividad práctica del Derecho Aduanero sufrió una aceleración histórica forzada por la emergencia sanitaria global del año 2020. Los paradigmas de validación física y presencial que persistían de manera residual desde el siglo pasado colaron de forma definitiva en toda la Argentina.

V.A. El año 2020 como catalizador y frontera temporal de la gestión aduanera actual

El año 2020 representó un punto de inflexión irreversible que dividió la historia administrativa de las aduanas en un antes y un después. Ante el cese forzoso de las actividades presenciales, las administraciones debieron abandonar el uso del papel para garantizar la continuidad del suministro de bienes esenciales. La doctrina procesal destaca que *"la crisis del 2020 desarmó en meses la resistencia burocrática de décadas, consolidando la transición de una aduana física y documental a un ecosistema digital de control remoto"*⁷. Esta transformación obligó a los Estados a otorgar plena validez jurídica a los documentos electrónicos en tiempo récord.

V.B. La firma digital y la validez jurídica de los actos a distancia.

La implementación generalizada de la firma digital desplazó de forma definitiva a la rúbrica hológrafa como el estándar de autenticidad en los despachos aduaneros. Este avance tecnológico dotó de equivalencia funcional a las declaraciones aduaneras y a las guías de carga electrónicas de los operadores.

V.B.1. Despapelización y modernización en los requerimientos de información

El flujo de comunicaciones entre el servicio aduanero, los auxiliares de comercio y el Poder Judicial experimentó una mutación de carácter digital. La tramitación analógica de solicitudes dio paso a sistemas interconectados que procesan requerimientos de informes y respuestas de oficios mediante plataformas electrónicas seguras. La legislación actual establece que *"la digitalización total de los oficios y los requerimientos informativos elimina los tiempos muertos de traslado y dota al proceso aduanero de una trazabilidad absoluta e inalterable"*⁸. La aduana del presente opera mediante expedientes electrónicos puros, reduciendo los márgenes de error y asegurando el control en tiempo real.

VI. La era previa a Milei: El laberinto del comercio administrado y la judicialización crónica

Durante las décadas previas a las reformas liberales de shock, la relación de la Argentina con la OMC estuvo marcada por un persistente sesgo intervencionista y un modelo de comercio administrado. Las políticas públicas priorizaron el uso

⁶ Lascano, Julio, "El control de los operadores invisibles: comercio electrónico y redes sociales", en Anaya, Manuel (Comp.), *El Derecho Aduanero en Tiempos de Algoritmos*, Bogotá, Universidad del Rosario, 1a Ed., 2025, p. 134.

⁷ Cotter, Juan, *La Desmaterialización del Derecho Aduanero Post-Pandemia*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1a Ed., 2023, p. 202.

⁸ Pardo, Alejandro: "La firma digital y los requerimientos judiciales en sede aduanera", en González, María (Dir.), *Derecho Procesal Aduanero y Nuevas Tecnologías*, Madrid, Marcial Pons, 1a Ed., 2026, p. 75.

discrecional de restricciones aduaneras como herramientas de contención ante la recurrente escasez de divisas en el Banco Central.

VI.A. Las Declaraciones Juradas Anticipadas (DJAI) y el histórico revés internacional

El diseño normativo de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) se convirtió en el punto más álgido de conflicto entre el Estado y el multilateralismo, gatillando una controversia formal ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. El tribunal multilateral determinó que el régimen argentino operaba como una restricción no arancelaria injustificada, obligando al país a dismantelar dicho andamiaje bajo apercibimiento de sanciones comerciales. La doctrina resalta que *"el fallo sobre las DJAI evidenció las severas limitaciones jurídicas que el ordenamiento de la OMC impone a las políticas aduaneras discrecionales de los Estados miembros, fijando una frontera nítida a las intervenciones en el flujo de mercancías"*⁹. Lejos de asimilar la lección institucional, los gobiernos sucesivos estructuraron variantes con idéntica lógica restrictiva, desembocando finalmente en el Sistema de Importaciones de la República Argentina (SIRA). El régimen SIRA profundizó la judicialización aduanera a niveles crónicos: ante la falta de aprobación de los permisos burocráticos, cientos de operadores privados debieron recurrir a medidas cautelares ante el fuero Contencioso Administrativo Federal para lograr el despacho de sus cargas, desnaturalizando por completo la función fiscalizadora de la aduana y transformándola en un filtro de asignación discrecional de divisas.

⁹ Barreira, Enrique, *Políticas Públicas y Control en Frontera: El Caso de las Restricciones Comerciales Argentinas*, Buenos Aires, Depalma, 1a Ed., 2024, p. 182.

VI.B. La era Milei: Desregulación de shock y la adecuación definitiva a los estándares de la OMC

A partir de diciembre de 2023, la presidencia de Javier Milei ejecutó una mutación copernicana en el Derecho Aduanero y en la política económica exterior argentina. El programa adoptó una estrategia de desregulación inmediata y apertura de mercado basada en el principio de libertad económica, instrumentado a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 y la Ley de Bases.

VI.B.1. La génesis instrumental del Sistema Estadístico de Importaciones (SEDI)

Como medida de transición de emergencia para normalizar el flujo comercial quebrado, la Resolución General Conjunta 5466/2023 derogó de raíz el régimen SIRA e instauró el Sistema Estadístico de Importaciones (SEDI). En estricto apego conceptual al Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación de la OMC, el SEDI fue diseñado desprovisto de discrecionalidad burocrática. El importador completaba una declaración anticipada en el Sistema Informático Malvina (SIM) con fines estrictamente informativos y analíticos del Estado. Las aprobaciones pasaron a ser automatizadas tras superar cruces de consistencia tributaria en el estado de salida. La doctrina de ese periodo inicial remarcó que *"el SEDI redujo los tiempos de oficialización a un trámite puramente declarativo, impidiendo que el control estadístico fuera utilizado de forma encubierta como una barrera no arancelaria"*¹⁰.

¹⁰ Maluf, Oscar, "De las SIRA al SEDI: El impacto procesal inmediato de las reformas de desregulación", en Rossi, Estela (Comp.), *Anales de la Asociación de Derecho Aduanero*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1a Ed., 2024, p. 14.

VI.B.2. El quiebre: La derogación absoluta de los controles anticipados

La consolidación del superávit fiscal y el proceso de ordenamiento de las variables cambiarias precipitaron la fase definitiva de liberación mercantil. Mediante la Resolución General Conjunta 5651, la administración libertaria resolvió que recabar información anticipada con propósitos estadísticos resultaba redundante para una economía abierta. La norma dispuso la derogación integral del régimen SEDI y dejó sin efecto todas las declaraciones vigentes. Con este hito, las mercancías objeto de importación dejaron de requerir cualquier tipo de permiso o declaración previa, habilitando el acceso directo al despacho aduanero y clausurando un ciclo de veinticinco años ininterrumpidos de cupos y restricciones en frontera.

VI.B.3. Remoción de trabas técnicas, reestructuración orgánica y fiscalización ex post

La simplificación no se limitó a la eliminación de las licencias. El Poder Ejecutivo procedió al desmantelamiento sistemático de las aduanas paralelas que encarecían los costos logísticos. Se derogaron las resoluciones de valores criterio de importación y valores de referencia de exportación que forzaban la constitución de garantías abusivas; se suprimió la obligatoriedad de los canales rojos de selectividad para industrias específicas, las estampillas físicas de identificación de mercadería extranjera y la intervención de cámaras fabriles locales en la homologación de bienes. Institucionalmente, la disolución de las estructuras anteriores de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) dio paso a la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA). Esta profunda reestructuración modificó el organigrama operativo: la ARCA eliminó las gerencias

dedicadas a las intervenciones preventivas obligatorias y centralizó las competencias bajo un enfoque estrictamente alineado con el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC. En lugar de obstruir el ingreso de la carga en los muelles físicos, la ARCA relocalizó el control fiscal en auditorías inteligentes y verificaciones posteriores en la etapa de comercialización o uso, logrando una simplificación procedimental y una despapelización efectiva.

VI.B.4. El impacto macroeconómico y la inserción de la Argentina en los mega-acuerdos

La remoción de los cepos burocráticos y el acceso irrestricto a bienes de capital e insumos industriales extranjeros funcionaron como un catalizador de la productividad interna. Respaldada por el riguroso orden de las cuentas públicas, la apertura comercial no desestabilizó la balanza de pagos; por el contrario, estimuló la expansión del Producto Interno Bruto y el crecimiento sostenido de las exportaciones agrarias y energéticas del país. Al recuperar la confiabilidad internacional y deponer el rol de infractor serial de las disciplinas multilaterales, la Argentina adoptó una postura ofensiva en los foros internacionales. Este impulso liberal dinamizó decisivamente las negociaciones del estancado Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea, donde la diplomacia aduanera argentina lideró la exigencia de una flexibilización de reglas de origen para acelerar la integración birregional. Para la comunidad académica, *"el programa económico de la administración Milei demostró que la apertura comercial y la remoción de las aduanas barrera no debilitan la balanza de pagos si están respaldadas por un orden fiscal inquebrantable, transformando la aduana en un motor de reactivación y*

estabilidad macroeconómica regional"¹¹.

VII. Conclusión

A tres décadas de su fundación, la OMC permanece como la columna vertebral normativa que sostiene el Derecho Aduanero a escala global. El balance de su trayectoria demuestra que sus acuerdos fundacionales lograron desterrar la arbitrariedad técnica y dotar de previsibilidad a las operaciones fronterizas en América Latina. No obstante, el ordenamiento jurídico multilateral enfrenta desafíos comerciales inéditos derivados de la obsolescencia de sus mecanismos de negociación frente a las corrientes del mercado actual y la imperiosa necesidad de dinamizar el crecimiento regional. La proliferación de mega-acuerdos bilaterales, como las tratativas estratégicas del Acuerdo Mercosur-Unión Europea, evidencia la urgencia de las aduanas locales de adaptar sus controles a normativas de origen y disciplinas de facilitación mucho más ágiles que las previstas originalmente en 1995. El contraste histórico experimentado por la República Argentina expone con nitidez las dos caras de esta moneda jurídica. Mientras el período previo a las reformas liberales ilustró el fracaso del comercio administrado, la discrecionalidad burocrática y el sistemático apartamiento de los fallos de la OMC, las reformas de desregulación profunda implementadas por Javier Milei resignificaron por completo el rol fronterizo. Al suprimir regímenes automáticos y estadísticos como el SEDI, desarmar la estructura de la antigua AFIP para dar paso a la ARCA y trasladar la fiscalización a una gestión de riesgo inteligente de carácter posterior, el país convirtió la facilitación del comercio en una política pública concreta. Como señala la investigación jurídica contemporánea, *"la coexistencia entre los compromisos de la OMC, los nuevos*

bloques birregionales y las reformas estatales de corte liberal exige un Derecho Aduanero altamente flexible, donde la apertura comercial y la seguridad jurídica actúen como motores del crecimiento económico regional ante la parálisis del multilateralismo"¹². La adaptabilidad normativa y operativa será la variable definitiva que marque la vigencia del control aduanero en este nuevo ciclo de expansión de los mercados latinoamericanos¹³.

¹¹ Giudice, Roberto, *La Desregulación Aduanera Argentina y los Motores de la Estabilización*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1a Ed., 2026, p.95.

¹² Palacios, Hugo, "Análisis del fin del comercio administrado en la República Argentina", en *Revista Iberoamericana de Derecho del Comercio Internacional*, Madrid, Marcial Pons, Vol. 12, 1a Ed., 2025, p. 55.

¹³ Alvear, Carlos, *Gobernanza Multilateral y el Futuro de las Aduanas en la OMC*, Santiago, Jurídica de Chile, 1a Ed., 2026, p. 310.

LA OMC COMO ANCLA DE PREVISIBILIDAD DEL DERECHO ADUANERO ARGENTINO: EL ACUERDO SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO COMO CASO TESTIGO

Andrea Zavatto

I. Introducción

Al cumplirse treinta años de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), conviene detenerse no solo en su rol como administradora del sistema multilateral de comercio, sino en una función menos visible y de enorme gravitación práctica: la de operar como ancla de previsibilidad de los ordenamientos aduaneros nacionales. En un país como la Argentina, cuya legislación de comercio exterior ha estado históricamente expuesta a la coyuntura, los compromisos asumidos en el marco de la OMC ofrecen un punto de apoyo difícil de “torcer”¹.

El presente trabajo aborda, de manera breve, esa función a partir de un caso testigo: el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC). El recorrido del AFC en la Argentina —de la ratificación de 2018 a su aplicación efectiva mediante la reforma del Código Aduanero— ilustra cómo un compromiso asumido puede traducirse, años más tarde, en una modificación concreta de la legislación interna que mejora la previsibilidad de los operadores.

II. El AFC en el trigésimo aniversario de la OMC

El AFC entró en vigor en febrero de 2017 y constituyó el primer gran acuerdo multilateral alcanzado en el ámbito de la OMC tras un largo período sin nuevos

acuerdos de esa envergadura. Su objetivo es acelerar el movimiento, el levante y el despacho de las mercaderías, incluidas las que se encuentran en tránsito, mediante la simplificación de la documentación, la modernización de los procedimientos y la armonización de los requisitos aduaneros. La Argentina lo ratificó en enero de 2018².

Una particularidad del AFC, es su esquema de implementación a la medida de cada Miembro en desarrollo. Las disposiciones se notifican en tres categorías: la categoría A, de aplicación inmediata a la entrada en vigor; la categoría B, que requiere un período de transición; y la categoría C, que además de plazo demanda asistencia técnica y creación de capacidades³.

A los treinta años de la OMC, el AFC mantiene plena vigencia en la agenda multilateral. Durante 2026 el Comité de Facilitación del Comercio avanzó en el segundo examen del Acuerdo, sobre la base de 166 ratificaciones y un nivel de compromisos de implementación superior al 87%⁴. Una parte de esos compromisos aún se encuentra pendiente de plena implementación, en especial las medidas que requieren plazos de transición y asistencia técnica, lo que confirma que la facilitación del comercio es un proceso gradual y de largo aliento más que un acto único.

¹ La idea de los compromisos multilaterales como reglas de juego que resultan más difíciles de alterar por el poder administrador fue desarrollada por la autora en Zavatto, Andrea, “El desafío de Argentina de ir hacia un Estado de derecho inalterable en los procedimientos aduaneros”, en *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 3 de octubre de 2023.

² <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-ratifica-el-acuerdo-sobre-facilitacion-de-l-comercio-de-la-omc>.

³ https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm

⁴ <https://dataportuaria.ar/nota/24969/>

III. De la ratificación a la aplicación efectiva: la reforma del Código Aduanero

Durante varios años, la ratificación argentina de 2018 produjo escasos cambios en la operativa cotidiana. El punto de inflexión llegó con el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023, que modificó los artículos 226 y 323 del Código Aduanero e incorporó al derecho interno la figura de la resolución anticipada, tanto para la importación como para la exportación⁵. Mediante esta herramienta, el importador o exportador que tenga dudas sobre la clasificación arancelaria, el origen o la valoración de la mercadería puede solicitar al servicio aduanero, antes de la operación, un pronunciamiento fundado y vinculante, que debe emitirse en un plazo no mayor a treinta días.

Lo relevante, a los fines de este trabajo, es el origen de esa reforma: la resolución anticipada no es una creación local autónoma, sino la recepción del artículo 3° del AFC en el ordenamiento argentino. Se trata, así, de un ejemplo concreto de cómo un compromiso asumido en el plano multilateral termina plasmándose en una modificación del Código Aduanero, con efectos directos sobre la previsibilidad de las operaciones. La posibilidad de conocer de antemano el criterio del servicio aduanero reduce la litigiosidad y evita el inicio de sumarios cuya tramitación insume años, con el consiguiente dispendio procesal y económico para el Estado y para el operador.

IV. La previsibilidad como hilo conductor: plazos y procedimientos

La función de la OMC como ancla de previsibilidad no se agota en las resoluciones anticipadas. Uno de los mayores problemas estructurales del comercio exterior argentino es la demora en los procedimientos aduaneros: un expediente puede insumir varios años de tramitación mientras corren intereses, de modo que en ocasiones el contribuyente termina afrontando más en concepto de intereses que de tributos. Resulta paradójico que los procedimientos regidos por tratados internacionales en el marco de la OMC —como las investigaciones por presunto dumping— respeten sus plazos y se resuelvan en tiempo y forma, mientras que ciertos procesos puramente internos no lo hacen.

De allí que la incorporación de reglas claras y plazos precisos a través de instrumentos multilaterales constituya, más que una aspiración técnica, una garantía de seguridad jurídica. El AFC ofrece en su artículo 4° lineamientos en materia de recursos contra las decisiones administrativas de la aduana, y su Comité permanente, junto con el mecanismo de solución de diferencias de la OMC, brinda un marco institucional de cumplimiento del que carecen muchas reformas de orden interno. Cabe señalar que el Órgano de Apelación atraviesa hoy una situación de parálisis, lo que no priva de valor a la arquitectura institucional del sistema ni a su lógica de previsibilidad.

V. Conclusión

A treinta años de su creación, la OMC puede leerse, desde la perspectiva del derecho aduanero argentino, como un ancla de previsibilidad. El AFC es un caso testigo: un acuerdo multilateral que, tras años de latencia, se tradujo en una reforma concreta del Código Aduanero y en una herramienta

⁵ La aplicación efectiva de esta figura fue analizada por la autora en Zavatto, Andrea, “El inicio real y efectivo de la aplicación del Acuerdo de Facilitación de Comercio en Argentina”, en *Mercojuris*, 21 de enero de 2024.

de previsibilidad para los operadores. El desafío hacia adelante consiste en profundizar ese camino —completando la implementación pendiente y proyectando reglas de procedimiento sobre plazos y recursos— de modo que las garantías nacidas en el plano multilateral se consoliden como reglas de juego estables, menos expuestas a la coyuntura y más cercanas a un Estado de derecho efectivo en el comercio exterior.

EL ACUERDO DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO DE LA OMC: FUNDAMENTOS PARA UNA VISIÓN HOLÍSTICA QUE INTEGRE LA TOTALIDAD DE ACTORES DE LA CADENA LOGÍSTICA INTERNACIONAL

Marely Huatuco Toribio

I. Introducción¹

El comercio internacional contemporáneo constituye el motor de la economía global, pero su funcionamiento eficiente depende de una compleja red de interacciones entre el sector público y una multiplicidad de actores privados. El Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), adoptado en la Conferencia Ministerial de Bali de diciembre de 2013 y en vigor desde febrero de 2017, representa un hito sin precedentes en la regulación del comercio multilateral. Descrito por el entonces Director General de la OMC, Roberto Azevedo, como "el mayor acuerdo en la historia de la OMC"², el AFC tiene como objetivo central agilizar el movimiento, despacho y liberación de mercancías, mejorar la transparencia y fomentar la cooperación entre los miembros de la OMC en asuntos aduaneros³.

Desde su entrada en vigor, el AFC ha demostrado ser un instrumento eficaz para la reducción de costos comerciales y la agilización de procedimientos. La OMC ha documentado que el Acuerdo ha impulsado el comercio en más de 230 mil millones de

dólares a nivel mundial, reduciendo los costos comerciales en un promedio del 1 al 4% (13). Una transacción comercial promedio involucra hasta 36 documentos originales y 240 copias, y las demoras en tránsito pueden representar hasta el 44% de los costos de transporte⁴. El AFC ha simplificado estos procedimientos, reduciendo el exceso de papeleo y las demoras innecesarias en las fronteras, y ha fomentado la cooperación entre las autoridades aduaneras y otros actores⁵.

Sin embargo, existe un problema fundamental, que es el AFC se concentra casi exclusivamente en las obligaciones de los Estados miembros y las administraciones aduaneras en los puntos de entrada y salida de las mercancías. Su ámbito de aplicación se ha delimitado conscientemente para excluir cuestiones más amplias de facilitación del comercio, como la infraestructura nacional y el transporte. Como señala Grainger, la facilitación del comercio "se ocupa de la calidad operativa del entorno del comercio internacional y tiene sus raíces en las frustraciones que experimentan las empresas al mover mercancías a través de las fronteras"⁶. En ese sentido, en esencia, la facilitación del comercio es "el sistema nervioso central del comercio

¹ El artículo es opinión personal de la autora y no representa una opinión institucional de ninguna índole.

² Arvis, Jean-François; Wiederer, Christina; Herrera Dappe, Matías y Ulybina, Daria, *Reproducibility package for Connecting to Compete 2025. The New Logistics Performance Indicators 2.0*, World Bank, 2022. Disponible en: <https://reproducibility.worldbank.org/catalog/514> [fecha de consulta: 03/08/2026].

³ World Trade Organization (WTO), *Bali Ministerial Declaration* (WT/MIN(13)/DEC), 2013.

⁴ UNCTAD, *Specialized Training for NTFCs 2026 – Module 4 on National Trade Facilitation Committees*, 2026.

⁵ *Ibidem*.

⁶ World Trade Organization (WTO), "Trade Facilitation Agreement: Eight years of cutting trade costs and boosting growth for all members", en *eTrade for all*, 2025. Disponible en: <https://etradeforall.org/fr/node/13446>

internacional"⁷, y en cualquier sistema nervioso, el buen funcionamiento depende del conjunto de todas las conexiones que lo integran, sean públicas o privadas, las cuales deben estar en óptimo funcionamiento.

El presente artículo sostiene que, para maximizar su impacto y garantizar una facilitación del comercio a plenitud o de forma verdaderamente integral, el AFC debería ser renovado para incluir disposiciones u obligaciones que vinculen a los Estados miembros a promover activamente que los operadores de la cadena logística internacional también apliquen los principios de facilitación del comercio. Este razonamiento se fundamenta en una visión holística de la cadena logística, donde la eficiencia aduanera, por imprescindible que sea, no puede considerarse un fin en sí misma, sino un componente de un sistema mayor. La evidencia empírica del nuevo LPI 2.0 del Banco Mundial, que mide conectividad, velocidad y fiabilidad a través de datos objetivos de seguimiento de envíos, demuestra que las cadenas de suministro son tan eficientes como su eslabón más débil, y que las mejoras sostenibles requieren cambios complejos en áreas que incluyen infraestructura, facilitación del comercio y servicios logísticos⁸.

II. Flujo Básico de una Operación de Comercio Exterior

Para comprender por qué el AFC debe ir más allá de lo aduanero, es esencial entender el recorrido completo de una mercancía en el comercio internacional. No se trata de un salto desde el país

exportador al país importador, sino de un proceso secuencial que involucra múltiples etapas y actores, cada uno de los cuales puede añadir costos, demoras o riesgos.

II.A. El proceso pre-embarque:

El proceso comienza mucho antes de que la mercancía llegue a la frontera, el exportador y el importador negocian los términos de la venta (Incoterms), que definen quién paga el transporte, el seguro y los gastos aduaneros. Simultáneamente, se activa el “financiamiento al comercio exterior”, un aspecto crucial, pero a menudo invisible es que los bancos emiten cartas de crédito o garantías, asegurando el pago y gestionando el riesgo. Sin este financiamiento, muchas operaciones simplemente no ocurrirían.

Paralelamente, el transitario (freight forwarder) comienza a organizar el transporte, seleccionando el modo de transporte (marítimo, aéreo, terrestre), reservando el espacio en el buque o avión, y coordinando la recogida de la mercancía en la fábrica del exportador. El transitario es un orquestador clave, pero su eficiencia depende de su red de socios comerciales, su capacidad de negociación y la calidad de sus sistemas de información.

II.B. El proceso físico de la cadena de suministro

Una vez que la mercancía está en movimiento, entra en la esfera de los “operadores logísticos y de transporte”. Los camiones, trenes, buques y aviones que transportan la carga son gestionados por empresas privadas. La puntualidad y la integridad de la carga dependen de su desempeño. En el puerto de destino, la mercancía es descargada por “concesionarios portuarios”. La eficiencia de estos operadores es crítica, como bien lo señalaba el Banco Mundial al indicar que “la mayoría del tiempo se gasta en el envío,

⁷ *Ibidem*.

⁸ Sánchez Belastegui, A., “The recipe for sustainability of National Trade Facilitation Committees”, en UNCTAD *Transport and Trade Facilitation Newsletter* N° 93, 2022.

pero los mayores retrasos ocurren en los puertos marítimos, aeropuertos e instalaciones multimodales" ⁹. De hecho, el LPI 2023 muestra que, en promedio a través de todas las rutas comerciales, transcurren 44 días desde que un contenedor ingresa al puerto del país exportador hasta que sale del puerto de destino, lo que representa el 60% del tiempo total para comerciar mercancías internacionalmente ¹⁰.

II.C. El proceso fronterizo

Finalmente, la mercancía llega a la zona de control aduanero, aquí es donde el AFC actual concentra sus esfuerzos. La aduana, como autoridad estatal, realiza la revisión documental y, si procede, la inspección física. Pero en este punto, el "agente de aduanas" juega un papel fundamental debido a que es el intermediario que presenta la declaración aduanera ante la autoridad.

Como se puede apreciar, la facilitación del comercio no es un asunto exclusivo de la aduana, sino que es un objetivo que debe ser perseguido por todos los actores de este ecosistema. Una falla en cualquier punto de la cadena puede anular los beneficios de una aduana eficiente.

III. El Acuerdo de Facilitación del Comercio: Alcance, Limitaciones y Foco en la Administración Aduanera

III.A. Estructura y contenido del AFC

El AFC está estructurado en tres secciones, la Sección I contiene las disposiciones sustantivas para acelerar el movimiento, la liberación y el despacho de mercancías, con aproximadamente 40 "medidas técnicas" distribuidas en trece artículos: publicación y disponibilidad de información (Artículo 1), oportunidad de

comentar y consultar antes de la entrada en vigor de nuevas leyes (Artículo 2), emisión de resoluciones anticipadas (Artículo 3), procedimientos de apelación (Artículo 4), disciplinas sobre tasas y cargos (Artículo 6), liberación y despacho de mercancías (Artículo 7), cooperación entre agencias fronterizas (Artículo 8), movimiento de mercancías bajo control aduanero (Artículo 9), formalidades de importación y exportación (Artículo 10), y libertad de tránsito (Artículo 11). La Sección II establece un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMD), permitiéndoles categorizar las medidas según su capacidad de implementación (Categorías A, B y C). La Sección III establece la creación del Comité de Facilitación del Comercio en la OMC y exige a los miembros establecer comités nacionales para la coordinación nacional (Artículo 13).

III.B. La delimitación del AFC

A pesar de su ambición, el AFC se ha delimitado conscientemente para mantener un alcance restringido. El acuerdo se centra en mejorar la "infraestructura blanda" del comercio (los procedimientos reglamentarios y administrativos) y no incluye cuestiones más amplias como la infraestructura nacional y el transporte. Esta decisión, aunque comprensible desde el punto de vista de la viabilidad política y el contexto global del momento en que se gestó el acuerdo, deja un vacío significativo. El AFC regula la relación entre el importador/exportador y el Estado, pero es casi totalmente silencioso sobre la relación entre el importador/exportador y los operadores privados que conforman la cadena logística. Como señala el propio Artículo 2 del AFC, se establecen mecanismos de consulta con el sector privado, pero no obligaciones directas sobre los operadores privados.

⁹ World Bank, Connecting to Compete 2025: The New Logistics Performance Indicators 2.0 (LPI 2.0).

¹⁰ *Ibidem*.

III.C. La dimensión marítima, aérea y el rol de otros organismos internacionales

En este punto, resulta pertinente plantear una interrogante que invite a la reflexión del lector: Si la Organización Marítima Internacional (OMI) se encarga de regular la seguridad de la navegación, la protección del entorno marítimo y las condiciones de trabajo a bordo de los buques; y, por su parte Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) desarrolla las normas y métodos recomendados (SARPs) que garantizan la seguridad, eficiencia y sostenibilidad del tráfico aéreo internacional; pero ambos no abordan de manera sustancial la eficiencia, la rapidez y la fiabilidad de las operaciones portuarias/aeroportuarias y la interfaz buque-puerto o zonas de transferencia de carga en el sector aéreo, ¿quién debe velar por que estos aspectos críticos para la facilitación del comercio sean gestionados de manera eficiente?

La OMI, a través de sus convenios como SOLAS (Seguridad de la Vida Humana en el Mar) y MARPOL (Prevención de la Contaminación por Buques), establece estándares fundamentales para la seguridad marítima y la protección ambiental. Sin embargo, su mandato no se extiende a regular los tiempos de espera de los buques en puerto, la eficiencia de las operaciones de descarga, o la integración de los sistemas de información portuarios con las plataformas aduaneras.

Al igual que se ha planteado con la OMI resulta pertinente formular una interrogante similar sobre la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI): Si la OACI se encarga de regular la seguridad operacional, la navegación aérea y la protección del medio ambiente en la aviación civil, pero su mandato sobre facilitación se limita a los aspectos documentales y procedimentales en

frontera, sin abordar de manera integral la eficiencia de la cadena logística aérea en su conjunto, ¿quién debe velar por la rapidez y fiabilidad de las operaciones de carga aérea que son críticas para el comercio de mercancías de alto valor y perecederas?

La OACI, a través del Anexo 9 al Convenio de Chicago, denominado "Facilitación" (FAL), establece disposiciones específicas para agilizar el despacho de carga aérea en los puntos de entrada y salida. Este anexo contiene estándares y prácticas recomendadas que incluyen la presentación anticipada de declaraciones, la aceptación de documentos electrónicos (como la e-Guía Aérea), la aplicación de gestión de riesgos para determinar qué mercancías serán examinadas físicamente, la coordinación entre autoridades para el despacho simultáneo, y procedimientos simplificados para importadores autorizados.

Se establece como objetivo la liberación de todas las mercancías que no necesiten examen dentro de las 3 horas siguientes a su llegada con la documentación correcta.

Sin embargo, el mandato de la OACI en esta materia se concentra en las formalidades fronterizas y no se extiende a regular la eficiencia de las operaciones en almacenes de carga, la coordinación con transitarios, la disponibilidad de infraestructura aeroportuaria para la manipulación de mercancías o los lugares donde se transfiere la mercancía, o la integración de sistemas de información de operadores privados con plataformas aduaneras.

La organización ha comenzado a abordar esta brecha a través de iniciativas más recientes. La Cumbre Global de Carga Aérea de la OACI (abril de 2025) reunió a gobiernos, aerolíneas, operadores aeroportuarios, transitarios y agencias de la ONU para colaborar en soluciones armonizadas que impulsen el crecimiento

sostenible de la carga aérea. Asimismo, la OACI colabora con UNCTAD (iniciativa eTrade for All) y UN/CEFACT para desarrollar especificaciones técnicas que permitan la implementación de documentos electrónicos equivalentes para la carga aérea. La OACI ha instado a los Estados a incluir a las autoridades de aviación civil en los Comités Nacionales de Facilitación del Comercio y en las estrategias nacionales de digitalización. La pregunta que persiste es: ¿no debería el AFC, como el acuerdo multilateral que aborda la facilitación del comercio en su conjunto, llenar este vacío en coordinación con la OACI, especialmente considerando que, si bien el volumen de carga aérea representa solo el 1% del comercio mundial en peso, corresponde a más del 35% del valor del comercio internacional, transportando mercancías que requieren una cadena logística particularmente eficiente y fiable?

Estos aspectos, que son determinantes para la competitividad logística de un país, quedan en un espacio regulatorio gris que el AFC actual no cubre. La pregunta, entonces, es: ¿no debería el AFC, como el acuerdo multilateral que aborda la facilitación del comercio, llenar este vacío, especialmente considerando que más del 80% del comercio mundial se transporta por vía marítima?

IV. La realidad logística y los Indicadores de desempeño

El enfoque del AFC en la administración aduanera contrasta con la forma en que organismos internacionales miden la facilitación del comercio. Un examen de los indicadores más relevantes revela una visión mucho más amplia y holística.

IV.A. El Índice de Desempeño Logístico (LPI) del Banco Mundial: La Evolución hacia un Enfoque Basado en Datos

Para responder a la pregunta sobre la

eficiencia logística de los países, el Banco Mundial desarrolló en 2007 el Índice de Desempeño Logístico (LPI), una herramienta que evalúa el rendimiento logístico a lo largo de la cadena de suministro de los países participantes. Originalmente, el LPI se elaboraba de manera bianual y medía seis dimensiones logísticas mediante encuestas a profesionales del sector.

IV.A.1. El LPI Clásico (2007-2023): Un Enfoque Basado en Percepción

El LPI clásico evaluaba a los países en seis dimensiones clave: eficiencia del despacho aduanero (Customs), calidad de la infraestructura (Infrastructure), facilidad para organizar envíos internacionales (International Shipments), competencia y calidad de los servicios logísticos (Logistics Competence), capacidad de seguimiento (Tracking and Tracing), y puntualidad de los envíos (Timeliness). Este enfoque, basado en encuestas a profesionales de la logística, proporcionaba una valiosa percepción sobre el desempeño logístico, pero adolecía de subjetividad y limitaciones en la comparabilidad entre países.

IV.A.2. La Revolución del LPI 2.0 (2025): Medición Objetiva del Desempeño Logístico

El informe **Connecting to Compete 2025** introduce una transformación fundamental (World Bank 2025). El LPI 2.0 abandona el enfoque basado en encuestas para adoptar un sistema fundamentado en “datos operativos de seguimiento de envíos”. Esta nueva metodología utiliza información de rastreo a gran escala proveniente de operadores marítimos, de aviación y postales, que en conjunto representan más del 80% del comercio mundial de mercancías ¹¹.

El nuevo LPI 2.0 se estructura en torno a tres dimensiones clave: conectividad,

¹¹ *Ibidem.*

velocidad y fiabilidad, y mide el desempeño a través de seis indicadores centrales estandarizados ¹²:

- Tiempos de permanencia de contenedores en puertos (dwell time): Mide el tiempo que un contenedor permanece en el puerto desde su descarga hasta su salida, un indicador crítico de la eficiencia operativa portuaria.

- Tiempos de entrega postal: Evalúa la velocidad de los servicios postales internacionales.

- Conectividad marítima directa: Mide el número de conexiones directas de un país con las redes de transporte marítimo globales.

- Demoras en importación y exportación: Cuantifica los retrasos en los procesos de entrada y salida de mercancías.

- Fiabilidad de la cadena de suministro: Evalúa la consistencia y previsibilidad de los tiempos de entrega.

- Conectividad aérea: Mide la integración del país en las redes globales de transporte aéreo de carga.

Este cambio metodológico hace que la comparación directa de puntajes entre la edición 2023 y 2025 no sea posible, pues se trata de mediciones con enfoques radicalmente distintos. Sin embargo, la nueva metodología ofrece una mayor precisión diagnóstica y relevancia para políticas públicas, al basarse en datos objetivos en lugar de percepciones. El LPI 2.0 revela que "las cadenas de suministro son tan buenas como su eslabón más débil", y que las mejoras sostenibles requieren cambios complejos en áreas que incluyen infraestructura, facilitación del comercio y

servicios logísticos ¹³.

IV.B. Análisis de los Indicadores del LPI 2.0 y su relevancia para el AFC

La transición al LPI 2.0 subraya la importancia de aspectos que van más allá de la eficiencia aduanera como la capacidad de un país para conectarse a redes globales de transporte marítimo y aéreo es un determinante clave de su desempeño logístico. Los países sin litoral (LLDCs) enfrentan desventajas estructurales significativas en este ámbito, requiriendo corredores de tránsito eficientes y cooperación regional.

Asimismo, el LPI 2.0 muestra que "muchos países de ingresos medios y bajos luchan con tiempos de permanencia de importación excesivos debido a procesos aduaneros ineficientes y automatización limitada", por ello, los tiempos de permanencia en puertos y las demoras en frontera son indicadores críticos.

En esa línea, la alta imprevisibilidad se concentra en puertos, centros de transbordo y puntos de control terrestres, afectando la capacidad de las empresas para planificar cadenas de suministro eficientes.

Estos indicadores demuestran que la facilitación del comercio es un concepto multidimensional que incluye la infraestructura, la competencia logística, la puntualidad y la capacidad de rastreo, aspectos que el AFC actual no aborda de manera directa.

IV.C. El Caso de la Comunidad Andina: análisis del desempeño logístico regional

IV.C.1. Resultados del LPI 2023 para los países andinos

La edición de 2023, basada aún en el

¹² *Ibidem*.

¹³ Sánchez Belastegui, A., *op. cit.*

modelo de encuestas, posicionó a los países de la Comunidad Andina de la siguiente manera:

País	Puesto	Puntaje
Perú	61	3.0
Chile	61	3.0
Colombia	65	2.9
Bolivia	115	2.4
Ecuador	No disponible en el ranking global	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

Perú mostró un avance significativo respecto de 2018, cuando obtuvo un puntaje de 2.69 y el puesto 83. En 2023, el país alcanzó el puesto 61 con 3.0 puntos, reflejando mejoras en todas las dimensiones medidas. Los mayores avances se registraron en puntualidad (de 2.55 a 3.4) y envíos internacionales (de 2.84 a 3.1). Colombia obtuvo 2.9 puntos en el puesto 66, mostrando una leve disminución respecto de 2018 (2.94). Bolivia se mantuvo en los puestos más bajos, con 2.4 puntos en la posición 115¹⁴.

IV.C.2. Desafíos para los países andinos en el nuevo escenario del LPI 2.0

La nueva metodología del LPI 2.0 representa un desafío particular para los países en desarrollo de la región, ya que se nutre de plataformas digitales como MarineTraffic (transporte marítimo), Cargo iQ (logística aérea) y la Unión Postal Universal (servicios postales). Actualmente, solo el 52% de los países contribuyen a la base de datos de MDS Transmodal para transporte marítimo, y solo el 45% participan en el sistema de rastreo de Cargo

iQ¹⁵. Esto genera un riesgo de exclusión para países con menor integración en ecosistemas digitales globales, como Bolivia, que al ser un país sin litoral depende críticamente de corredores de tránsito y conectividad con puertos vecinos¹⁶.

IV.D. La Dimensión de la infraestructura y el papel de los operadores privados

La evidencia del LPI demuestra que la facilitación del comercio no puede limitarse a la eficiencia aduanera. Como señala UNCTAD, existe una creciente conciencia sobre la importancia de la dimensión de la "infraestructura dura" para facilitar verdaderamente el comercio. Muchos proveedores de servicios de transporte están integrando servicios logísticos para optimizar operaciones, y se observa una integración vertical entre operadores marítimos y terminales portuarias. La infraestructura física y la calidad de los servicios logísticos son determinantes clave del desempeño logístico. El LPI 2.0 subraya que "las mejoras sostenibles requieren cambios complejos en una variedad de dimensiones de política en áreas que incluyen infraestructura, facilitación del comercio y servicios logísticos"¹⁷.

IV.E. Otros Indicadores y la necesidad de una visión sistémica

UNCTAD ha desarrollado programas para fortalecer los Comités Nacionales de Facilitación del Comercio (CNFC), reconociendo que estos comités deben tener un alcance amplio para ser sostenibles. La experiencia de UNCTAD muestra que "el alcance de acción del Comité debe formularse en términos amplios, permitiendo la adaptación a los requisitos que surjan de futuras reformas de

¹⁴ World Bank, Connecting..., op. cit.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

facilitación del comercio"¹⁸. Esto refleja un reconocimiento creciente de que la facilitación del comercio es un concepto sistémico.

V. El problema fundamental: La desconexión entre el control estatal y la ejecución privada

V.A. Ejemplo práctico

Consideremos una importación de contenedores desde China a un país latinoamericano. La aduana, eficiente, libera el contenedor en 24 horas. Sin embargo, el concesionario portuario tiene una grúa averiada, escasez de personal y el patio está congestionado. El contenedor permanece cinco días en el muelle, generando costos de demurrage. El transitario no ha reservado el camión a tiempo. El importador recibe la mercancía seis días después, con costos adicionales significativos. El esfuerzo de la aduana se anula por completo. Como señala el LPI 2.0, "las cadenas de suministro son tan buenas como su eslabón más débil"

¹⁹.

V.B. El eslabón débil: Negligencia, Corrupción y Falta de Estándares en el Sector Privado

Grainger señala que la facilitación del comercio surge de "las frustraciones que experimentan las empresas al mover mercancías a través de las fronteras" ²⁰. Estas frustraciones incluyen no solo la interacción con la aduana, sino también con puertos, transitarios y transportistas. El Artículo 2 del AFC, que exige consultas con

el sector privado, es un reconocimiento implícito de su relevancia, pero las consultas no son suficientes para abordar las fallas del sector privado.

VI. La Tendencia hacia la verticalidad en el sector naviero: un argumento adicional para ampliar el AFC

VI.A. La Integración Vertical de los Operadores Marítimos

En el sector del transporte marítimo, se observa una tendencia creciente hacia la "verticalidad": varias compañías navieras de línea están convirtiéndose en integradores logísticos a través de plataformas de TI y una integración vertical entre los transportistas y las terminales portuarias y de puertos secos. Esta integración significa que una misma empresa controla el buque, la terminal portuaria y, en algunos casos, los servicios de transporte terrestre y almacenaje.

VI.B. Implicaciones para la Facilitación del Comercio y el Alcance del AFC

Esta tendencia tiene implicaciones profundas para la facilitación del comercio. Por un lado, la integración vertical significa que una sola entidad privada controla múltiples eslabones de la cadena logística. Si esta entidad no aplica estándares de eficiencia y transparencia, el impacto negativo se multiplica a lo largo de toda la cadena, generando una concentración de la responsabilidad. Por otro lado, la negligencia o mala práctica de un operador integrado puede tener efectos sistémicos mucho mayores que las fallas de un operador independiente. En ese sentido, la verticalidad hace más urgente que los Estados miembros del AFC establezcan estándares para los operadores privados, especialmente aquellos que controlan infraestructura crítica como terminales portuarias.

¹⁸ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), "National Trade Facilitation Committees in the quest for sustainability", en Transport and Trade Facilitation Series No. 19, 2025.

¹⁹ Sánchez Belastegui, A., *op. cit.*

²⁰ World Trade Organization (WTO), "Trade Facilitation Agreement: Eight years of cutting trade costs and boosting growth for all members". *Op. cit.*

La pregunta que surge es: Si el sector naviero avanza hacia la integración vertical, controlando el buque, la terminal y la logística terrestre, ¿no debería el AFC, como el acuerdo multilateral que regula la facilitación del comercio, extender su alcance para incluir a estos operadores logísticos, que ahora controlan la mayor parte de la cadena? La verticalidad del sector naviero hace que la ampliación del AFC a toda la cadena logística sea no solo deseable, sino urgente.

VII. Hacia un AFC renovado: Fundamentos para Incluir a los Operadores de la Cadena Logística

VII.A. La Obligación de los Estados de Promover la Facilitación en el Sector Privado

La renovación propuesta se basaría en un enfoque de "obligación de medio" para los Estados, en el marco de las normas de responsabilidad internacional. Bajo este enfoque, los Estados miembros asumirían la obligación legal de crear el marco regulatorio, las políticas y las condiciones para que los operadores privados se alineen con los objetivos del AFC, sin que ello implique una regulación directa por parte de la OMC sobre entidades privadas.

Este enfoque tiene un fundamento jurídico sólido en el derecho internacional, donde las obligaciones de los Estados pueden implicar la adopción de medidas para regular conductas de actores bajo su jurisdicción. Como señala la doctrina, la responsabilidad internacional puede surgir cuando un Estado no ejerce la diligencia debida al no adoptar las medidas reglamentarias y legislativas necesarias para limitar conductas de actores privados bajo su jurisdicción que afecten obligaciones internacionales. Extrapolando este principio a la facilitación del comercio, los Estados tendrían la obligación de ejercer la debida diligencia para que los operadores privados

de su jurisdicción no frustren los objetivos del AFC.

La experiencia de los Comités Nacionales de Facilitación del Comercio (CNFC) respalda este enfoque. Estos comités, establecidos bajo el Artículo 13 del AFC, sirven como plataformas inclusivas para el diálogo y la coordinación público-privada, reuniendo a agencias gubernamentales y empresas para identificar cuellos de botella, acordar prioridades y avanzar en reformas de facilitación del comercio ²¹. Cuando los CNFC están bien equipados, capacitados y participan activamente, aceleran el diseño, la adopción y la implementación de medidas de facilitación del comercio ²². Como señala UNCTAD, 2025 "el diseño de políticas en este contexto implica un cambio hacia enfoques de asociación público-privada para el diseño e implementación de políticas".

El UNCTAD Sustainability Score para CNFC evalúa las perspectivas de sostenibilidad de estos comités a través de siete factores: alcance del trabajo, establecimiento oficial, estructura del CNFC, membresía, financiamiento, resultados y comunicación (9). Países con puntajes por encima del 80% tienen perspectivas "muy buenas" de sostenibilidad, mientras que aquellos por debajo del 50% requieren un análisis inmediato de los aspectos que pueden fortalecerse ²³. Este modelo demuestra que la participación del sector privado y la sostenibilidad institucional son factores críticos para el éxito de las reformas de facilitación del comercio.

Este cambio normativo podría

²¹ World Bank, Connecting..., *op. cit.*

²² *Ibidem.*

²³ Bacrot, C., & Rodriguez, L., "Policy-making after the WTO Trade Facilitation Agreement: towards a broader trade logistics approach?", en UNCTAD *Transport and Trade Facilitation Newsletter* N°78, 2018.

instrumentarse a través de múltiples vías: legislación nacional que establezca estándares mínimos de eficiencia y transparencia para los operadores logísticos; condiciones en concesiones y licencias que exijan el cumplimiento de indicadores clave de desempeño (KPI) alineados con la facilitación del comercio; y programas de incentivos y certificación que fomenten la adopción voluntaria de estándares.

Sin embargo, es fundamental aclarar que el objetivo de esta recomendación no es establecer un régimen sancionador o reactivo contra los operadores privados. La facilitación del comercio, por su propia naturaleza y origen, surge como un mecanismo de ayuda y cooperación para reducir los costos del comercio²⁴. La OMC ha documentado que "la implementación del AFC ha reducido los costos comerciales en todo el mundo en un promedio del 1 al 4%, lo que ha llevado a un aumento del comercio de más de 230 mil millones de dólares"²⁵. Una transacción comercial promedio involucra hasta 36 documentos originales y 240 copias, una carga administrativa que "no solo aumenta los costos sino que también desalienta a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) de participar en el comercio global"²⁶.

Por ello, la renovación propuesta debe entenderse desde una lógica preventiva y de estándares, no punitiva. El verdadero valor de ampliar el alcance del AFC radica en la importancia de fijar estándares que generen un impacto cultural en el ejercicio de las operaciones de comercio exterior, promoviendo una visión de corresponsabilidad a lo largo de toda la cadena logística.

²⁴ UNCTAD, *UNCTAD Sustainability Score for National Trade Facilitation Committees*, 2026.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

VII.B. Modelos de Integración: OEA, Concesiones y Condicionalidad

El marco SAFE de la OMA y el Artículo 7 del AFC ya promueven los programas de Operadores Económicos Autorizados (OEA), ofreciendo beneficios a los operadores que demuestren altos estándares de cumplimiento, generalmente en temas de seguridad. Un AFC renovado podría elevar el estatus de los OEA como un estándar mínimo de eficiencia operativa en la cadena logística internacional, con un enfoque gradual para las PYMEs. El Programa Accelerate Trade Facilitation de la OMA, que celebra su décimo aniversario en 2025, ha demostrado resultados tangibles en esta línea: en Nigeria, las empresas piloto OEA mostraron una reducción de costos inicial de más de EUR 60.000 y una reducción promedio del 66,9% en el tiempo de despacho de carga²⁷.

El Artículo 10.4 del AFC ya insta a establecer una ventanilla única nacional que podría integrar a los operadores privados. El Artículo 13 del AFC, que exige la creación de CNFC, es un paso crucial. Al respecto, UNCTAD destaca la importancia de la participación del sector privado: "la participación genuina del sector privado asegurará que el trabajo del CNFC aborde las necesidades de la comunidad comercial"²⁸.

VIII. Beneficios y Desafíos de un Enfoque Ampliado

VIII.A. Beneficios

- Completar el ciclo de la facilitación: La extensión de la facilitación a toda la cadena de suministro garantizaría que los ahorros logrados por la aduana no se

²⁷ World Trade Organization (WTO), "Trade Facilitation Agreement: Eight years of cutting trade costs and boosting growth for all members", *Op. cit.*

²⁸ Sánchez Belastegui, A., *op. cit.*

pierdan en eslabones posteriores, asegurando que los beneficios del AFC se materialicen en su totalidad.

- Aumentar la previsibilidad y la confianza: Los comerciantes tendrían certeza sobre los estándares de todos los actores de la cadena, lo que aumenta la previsibilidad y la confianza en el sistema comercial.

- Elevar el nivel de servicio y competitividad: Al elevar el nivel de servicio, se aumenta la competitividad y se fomenta la inversión en tecnología y capacitación. El Programa Accelerate Trade Facilitation de la OMA ha demostrado que las reformas de facilitación del comercio, cuando se implementan de manera integral, generan mejoras significativas en la eficiencia operativa y la percepción del sector privado sobre las administraciones aduaneras.

- Reducción de Costos para el Importador/Exportador: Esto genera una reducción de costos para el importador/exportador en la medida que se vayan implementando este nuevo enfoque para toda la cadena logística y operadores, advirtiendo el punto de demora y pudiendo tomar medidas al respecto, resultando en una operación más eficiente y competitiva.

VIII.B. Desafíos del modelo propuesto

- Una "obligación a través del AFC" es una solución viable, pero requeriría un enfoque gradual y diferenciado, con apoyo para las PYMEs. La UNCTAD ha reconocido que la carga administrativa del comercio internacional desalienta a las MIPYMES de participar en el comercio global²⁹.

- Por otro lado, ampliar el mandato del AFC implicaría una mayor carga para los Estados, especialmente los países en desarrollo que aún no cumplen al 100% los lineamientos del actual AFC. A la fecha, 80 de los 164 miembros de la OMC son países en desarrollo y PMD que han realizado notificaciones de categoría C, con 196

medidas programadas para implementación en 2025 y el pico de implementación extendiéndose hasta la década de 2040, según información de la WTO³⁰. Esto demuestra que la implementación plena del AFC es un desafío que aún está lejos de completarse.

- La implementación de las medidas de Categoría C, que requieren asistencia técnica y desarrollo de capacidades para su implementación, suele ser compleja porque exige no solo cambios regulatorios, sino también inversiones significativas en infraestructura, tecnología y coordinación interinstitucional. Por ejemplo, la implementación de sistemas de Ventanilla Única (Artículo 10.4) demanda esfuerzos de digitalización extensos, integración de múltiples agencias y racionalización de los procesos de intercambio de datos.

- Como se discutió en el contexto del Programa Accelerate Trade Facilitation de la OMA, la sostenibilidad de las reformas requiere "apropiación nacional y un compromiso de liderazgo claro como requisitos previos para trayectorias de reforma exitosas". Las prioridades deben estar integradas en los planes nacionales, como los Planes Estratégicos de Aduanas o los Planes de Modernización y/o los Planes de Acción de los CNFC, mientras se salvaguarda el conocimiento institucional adquirido y se asegura una clara rendición de cuentas.

- La participación del sector privado en los CNFC, como se está promoviendo, es fundamental para construir consenso. La OMA ha destacado que las reformas de integridad en Filipinas y Sudáfrica en los últimos 3 - 4 años han resultado en una percepción general más positiva de las respectivas administraciones aduaneras por

²⁹ UNCTAD, *UNCTAD Sustainability...*, op. cit.

³⁰ World Trade Organization (WTO), "Trade Facilitation Agreement: Eight years of cutting trade costs and boosting growth for all members". World Trade Organization (WTO), "Trade Facilitation Agreement: Eight years of cutting trade costs and boosting growth for all members"

parte del sector privado³¹. Esto demuestra que la colaboración público-privada, basada en la confianza y la transparencia, es posible y beneficiosa para todos los actores.

IX. Conclusiones

El Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC es un logro histórico que ha sentado las bases para una reducción significativa de los costos y las demoras en el comercio internacional, al modernizar los procedimientos aduaneros y fronterizos. Con más de 230 mil millones de dólares en comercio adicional generado y una reducción promedio de costos del 1 al 4%³², el AFC ha demostrado su valor como instrumento de facilitación comercial.

Sin embargo, su enfoque exclusivo en la administración aduanera y los Estados miembros es una limitación fundamental que impide que el acuerdo alcance todo su potencial. El comercio internacional, en la vida real, es un ecosistema complejo donde interactúan actores públicos y privados. La eficiencia de una aduana puede ser fácilmente anulada por la poca diligencia de un operador logístico, de un agente de aduanas o la falta de estándares de un transitario.

Los indicadores internacionales, y en particular el nuevo LPI 2.0 del Banco Mundial, demuestran que la facilitación del comercio es un concepto multidimensional que incluye la infraestructura, la conectividad, la velocidad y la fiabilidad, aspectos que el AFC actual no aborda. El LPI 2.0 muestra que "las cadenas de suministro son tan buenas como su eslabón más débil", y que las mejoras sostenibles requieren cambios en áreas que incluyen infraestructura, facilitación del comercio y servicios logísticos. La transición al LPI 2.0, basado en datos objetivos, subraya la

urgencia de la digitalización logística y la integración en plataformas globales de datos para evitar la exclusión en las evaluaciones comparativas globales.

Además, la tendencia hacia la verticalidad en el sector naviero, donde las compañías marítimas controlan buques, terminales y servicios logísticos, hace que la ampliación del AFC a toda la cadena logística sea no solo deseable, sino urgente. La concentración de la responsabilidad en actores privados integrados verticalmente requiere que el marco regulatorio de la facilitación del comercio se extienda para incluir a estos operadores.

El estado actual de implementación del AFC, con 196 medidas de Categoría C programadas para implementación en 2025 y el pico extendiéndose hasta la década de 2040, subraya la magnitud de los desafíos que aún persisten. Los CNFC, las Ventanillas Únicas y los Programas OEA, respaldados por iniciativas como el Programa Accelerate Trade Facilitation de la OMA, ofrecen las herramientas y los marcos para una expansión gradual y sostenible.

Por lo tanto, es importante renovar el AFC para que, sin perder su esencia, amplíe su alcance. El AFC no debe ser visto como un punto final, sino como un primer paso. La siguiente fase de la facilitación del comercio debe ser la integración de toda la cadena logística en un sistema de corresponsabilidad público-privada. Solo así se podrá construir un sistema de comercio internacional verdaderamente eficiente, fiable y justo para todos los actores involucrados.

X. Recomendaciones para la renovación del AFC y la política pública

- Incorporar en el AFC una "Obligación de Promoción" para los Estados: Añadir un artículo que obligue a los Estados miembros a adoptar medidas

³¹ *Ibidem*.

³² UNCTAD, *Specialized...*, *op. cit.*

para promover que los operadores de la cadena logística (transitarios, agentes de aduanas, concesionarios portuarios, operadores logísticos) apliquen estándares de eficiencia, transparencia y uso de tecnologías de la información, alineados con los principios del AFC. Esta obligación de medio, basada en el principio de diligencia debida en el derecho internacional, permitiría a los Estados regular conductas de actores privados bajo su jurisdicción sin necesidad de una regulación directa por parte de la OMC.

- Establecer un estándar mínimo para operadores de la cadena logística: Elevar los programas de Operadores Económicos Autorizados (OEA) de un beneficio voluntario respecto a seguridad de la cadena logística a un estándar mínimo de eficiencia para operar en la cadena logística internacional, con un enfoque gradual y diferenciado teniendo consideración a las PYMEs.

- Ampliar el mandato de los Comités Nacionales de Facilitación del Comercio (CNFC): Siguiendo las recomendaciones de UNCTAD, ampliar el alcance de los CNFC más allá del AFC para incluir la eficiencia de toda la cadena de suministro, la infraestructura y la sostenibilidad. Los CNFC deben ser el eje de la coordinación público-privada, y su sostenibilidad debe evaluarse utilizando herramientas como el UNCTAD Sustainability Score, que identifica áreas de mejora en aspectos como el alcance del trabajo, el establecimiento oficial, la estructura, la membresía, el financiamiento, los resultados y la comunicación.

- Condicionar las concesiones portuarias y aeroportuarias: Incluir en los contratos de concesión indicadores clave de desempeño (KPI) relacionados con la facilitación del comercio como tiempos máximos de descarga, interoperabilidad con

la ventanilla única, y transparencia en la información. Esto permitiría alinear los intereses de los operadores privados con los objetivos de facilitación del comercio, especialmente en el contexto de la verticalidad del sector naviero.

- Promover sistemas informáticos integrados: Promover el empleo de sistemas informáticos integrados no solo para la interacción con agencias gubernamentales, sino también para la integración de los operadores privados, permitiendo un flujo de información continuo a lo largo de toda la cadena logística.

- Fomentar la Participación del Sector Privado en los CNFC: Asegurar que el sector privado tenga una participación efectiva y no solo consultiva en los CNFC, siguiendo el modelo de "participación genuina" que UNCTAD identifica como clave para la sostenibilidad. La experiencia de la OMA en Filipinas y Sudáfrica demuestra que la colaboración público - privada basada en la confianza y la transparencia genera una percepción positiva de las administraciones aduaneras y resultados tangibles.

- Incluir indicadores de calidad en el seguimiento del AFC: Incorporar indicadores de calidad de servicios logísticos en los mecanismos de seguimiento y revisión del AFC, reconociendo que son determinantes del desempeño logístico. El LPI 2.0, con sus seis indicadores centrales basados en datos objetivos de seguimiento de envíos, proporciona la base metodológica para este seguimiento.

- Asistencia técnica y capacitación: Los países en desarrollo y PMD necesitan asistencia técnica no solo para implementar el AFC, sino también para fortalecer su infraestructura y la capacidad de sus operadores privados. El Fondo para la Facilitación del Comercio de la OMC (TFAF) y los programas de UNCTAD y la OMA deben ampliar su alcance a estos aspectos.

Participaron en este número

Andrade, Thális

Doctor en Derecho por la Universidad de São Paulo (Brasil). Magíster en Derecho Internacional Económico por la Universidad de Berna (Suiza) y por la Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil). Posgraduado en Comercio Internacional por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Profesor de la Universidad del Valle de Itajaí (UNIVALI) en Santa Catarina, Brasil. Correo electrónico: professorthalisandrade@gmail.com. Instagram: @andradeaduanero. LinkedIn: Thális Andrade. Nacionalidad: brasileño.

Basaldúa, Ricardo Xavier

Abogado y Escribano (UBA). Especialista en Derecho Administrativo (UBA). Doctor en Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica Argentina. Profesor en distintas universidades del medio. Corredactor del Código Aduanero de la Nación (ley 22.415). Delegado argentino ante el Comité Técnico Permanente del Consejo de Cooperación Aduanera desde 1971 hasta 1992. Ex-presidente del Comité (1982-1983). Ex-Subdirector de la Dirección Nacional de Impuestos y ex-Director de Técnica Aduanera de la Secretaría de Ingresos Públicos de la Nación. Ex Vocal del Tribunal Fiscal de la Nación. Correo electrónico: ricardoxbasaldua@gmail.com. Nacionalidad: argentina.

Biasotto, Raquel

Abogada brasileña especializada en Derecho Tributario y Aduanero, con más de quince años de experiencia en comercio internacional. Posee especialización en Derecho Tributario por la Pontificia Universidad Católica de Campinas (PUC-Campinas) y formación en Derecho Aduanero de la Unión Europea por la Universidad de Valencia, España. A lo largo de su carrera profesional ha actuado tanto en estudio jurídico y en posiciones de liderazgo regional en empresas multinacionales, desarrollando experiencia en materia aduanera, comercio internacional y facilitación del comercio en América Latina. Actualmente es Socia líder de Global Trade en Deloitte Brasil. Fundadora y directora de Amecomex Brasil, asociación de mujeres que promueve el desarrollo profesional, la mentoría y la construcción de un comercio exterior más diverso e inclusivo. Correo electrónico: raquelbiasotto.advogada@gmail.com. LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/raquelbiasotto/>. Nacionalidad: brasileña.

Da Silva, Carmen Grasielle

Mestre em Direito Internacional pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), com dupla titulação pela University of Delaware (Estados Unidos). Especialista em Direito e Comércio Internacional pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em Tributação Internacional pela Fundação Getulio Vargas (FGV), pós-graduada em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP) e graduada em Comércio Exterior. É advogada, professora de cursos de pós-graduação e pesquisadora nas áreas de Direito Aduaneiro, Tributação Internacional e Comércio Internacional. Atua na assessoria jurídica de empresas nacionais e multinacionais em defesa comercial, regimes aduaneiros especiais, planejamento tributário internacional, contencioso tributário e aduaneiro e operações de comércio internacional. Afiliação institucional: Sócia do escritório Boni Ventura Advogados. Correo electrónico: carmemgrasi@gmail.com. LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/carmem-grasiele-silva>. Nacionalidade: brasileira.

Figueredo, Flavia

Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República (Uruguay). Master en Derecho de la Empresa por la Universidad de Montevideo. Master en Derecho del Comercio Internacional (LLM in International Trade Law) por la Universidad de Arizona James E. Rogers - College of Law. Diploma en Docencia Universitaria por la Universidad de Montevideo. Profesora Adjunta de Derecho del Comercio Internacional (Universidad de Montevideo). Docente titular de Curso Introductorio de carrera de Perito en Comercio Exterior y Aduana de Escuela de Formación Profesional en Comercio Exterior y Aduana. Docente en cursos organizados por la Cámara de Industrias del Uruguay en el módulo Valor en Aduana. Expositora en diversos foros nacionales e internacionales. Autora de diversos artículos en materia de Derecho Aduanero y del Comercio Internacional. ORCID id: <http://orcid.org/0000-0003-2443-3030>. ffigueredo@der-aduanero.com.uy. Nacionalidad: uruguaya.

Gonçalves Pereira, Cláudio Augusto

Abogado. Doctor en Derecho Tributario Constitucional por la Pontificia Universidad Católica de San Pablo - PUC/SP. Postgrado en Derecho Tributario por la Universidad de San Pablo - USP/SP. Maestría en Filosofía del Derecho y del Estado por la Pontificia Universidad Católica de San Pablo - PUC/SP. Correo electrónico: claudio@reisgoncalves.com.br. Nacionalidad: brasileña.

González Bianchi, Pablo

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República (1976). Profesor Titular de Derecho del Comercio Internacional en la Universidad de Montevideo (1998 – 2021). Autor de los libros: “El valor en Aduana (La valoración de las mercancías en el Sistema GATT/OMC)”, 2 Volúmenes (2003 – 2010); “Derecho Aduanero”, 4 Volúmenes – 2019 - 2023 (5º. Volumen en preparación). Miembro Correspondiente del Instituto Argentino de Estudios Aduaneros. Autor de numerosos trabajos de doctrina en revistas nacionales y extranjeras. Nacionalidad: uruguayo.

Gottifredi, Silvina M.

Abogada - Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires - Argentina con orientación y especialización en derecho internacional público y tributario/aduanero y políticas públicas. Ex Docente en diversas universidades nacionales en materias de comercio exterior. Conferencista en el campo del derecho aduanero y normativa cambiaria (nacional e internacional). Autora de artículos relacionados al derecho comunitario de Mercosur y temas tributarios/aduaneros. Actividad laboral: Sector privado: A cargo del asesoramiento; análisis normativo; auditoría y compliance de comercio exterior y normativa cambiaria. Sector público: Desempeño en diversas áreas aduaneras y de fiscalización de operaciones internacionales. (ARCA). Contacto: <https://ar.linkedin.com/in/silvina-gottifredi-4211a73>. Nacionalidad: argentina.

Guadalupe Báscones, Julio

Abogado por la Universidad de Lima. Socio líder del área de Aduanas y Comercio Exterior de Rodrigo, Elías & Medrano Abogados. Miembro de número de la Academia Internacional de Derecho Aduanero. Miembro de la Academia Latinoamericana de Derecho Aduanero y comisionado de la sección nacional de Perú. Fundador y Past-president de la Asociación Peruana de Derecho Aduanero y Comercio Internacional. Autor de artículos de investigación en importantes revistas jurídicas y de negocios, así como de obras especializadas publicadas en el Perú y en el extranjero. Conferencista en foros nacionales e internacionales en temas

relacionados con el ámbito aduanero y del comercio exterior. Correo electrónico: jguadalupe@estudiorodrigo.com. Nacionalidad: peruano.

Huatuco Toribio, Marely

Es egresada en Derecho con mención en Derecho del Comercio Internacional por la Universidad Alas Peruanas (Lima, Perú 12/2012); posee una Maestría en Comercio Internacional y Aduanas por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima, Perú 12/2015) y un Máster en Gestión Portuaria y Transporte Intermodal (Becaria) por la Universidad Politécnica de Valencia - Fundación Valencia Port (Valencia, España 07/2023). Actualmente se desempeña como Coordinadora de Facilitación del Comercio Exterior y Aduanas del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) del Perú. Ha prestado funciones en la Procuraduría Pública (10/2024 -03/2025) de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) y en empresas privadas tales como Logística Chema Ballester (Valencia, España); Mediterranean Shipping Company España, S.L.U. (Valencia, España) y HELVETAS Swiss Intercooperation – Perú. En su rol como especialista en gestión portuaria y transporte intermodal, su actividad se orienta al comercio internacional y aduanas con enfoque inter y multidisciplinario; www.linkedin.com/in/marelyhuatuco. Correo electrónico: marely.huatuco@gmail.com. Nacionalidad: peruana.

Lascano, Julio Carlos

Se graduó de Abogado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Es socio del Estudio Carena & Asociados de Buenos Aires, especializado en la representación y asistencia de compañías locales e internacionales en asuntos aduaneros, cambiarios y de comercio exterior. Fue distinguido en los últimos 15 años, en forma ininterrumpida, por Chambers & Partners y Legal 500 entre los mejores especialistas en derecho aduanero y comercio exterior del país. Fue profesor titular de la Maestría Virtual de Tributación, Comercio internacional y Aduanas organizada por la Universidad Externado de Bogotá y el Consejo Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Es autor de numerosos libros y artículos sobre temas aduaneros, entre ellos, “Los derechos de aduana”, “El valor en aduana de las mercaderías importadas” y “Procedimientos Aduaneros”. Colaboró en la creación de la Academia Internacional de Derecho Aduanero y la Asociación de Derecho Aduanero y Comercio Exterior (ADACE). Correo electrónico: jcl@carena.com.ar. Redes: [linkedin.com/in/julio-carlos-lascano](https://www.linkedin.com/in/julio-carlos-lascano). Nacionalidad: argentino.

Lascano, Noel

Abogada con orientación en Derecho Empresarial, egresada de la Universidad de Buenos Aires con Diploma de Honor. Cursó y completó el Posgrado en Derecho Aduanero y de la Integración, también en la Universidad de Buenos Aires. Centra su práctica profesional en todas las áreas del Derecho Aduanero y el Comercio Exterior. Es miembro del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales. Correo electrónico: nl@noellascano.com. Nacionalidad: argentina.

Nemer Pelliza, Ana

Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba (1999). Magister en Comercio Internacional por la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC con doble titulación con la Universidad de Barcelona – España (2013-2014). Mediadora por la Escuela de Mediación Centro de Arbitraje, Mediación y de resolución concertada de conflictos. Colegio de Escribanos de la Provincia de Córdoba (2000). Se desempeña desde el 2024 hasta la actualidad en la Cámara de Comercio de

Vietnam como Secretaria de actas y jefe de comunicación y asuntos sociales. Se desempeñó como encargada del intercambio de profesionales y/o estudiantes avanzados en prácticas en empresas en la Asociación Europea Latinoamericana de Intercambio Científico Cultural – AEL Asociación Civil (1998-2002). Correo electrónico: nemerana2015@gmail.com. LinkedIn <https://www.linkedin.com/in/ana-g-nemer-pelliza-277806ab/>. Nacionalidad: argentina.

Sasovsky, Maia

Abogada, graduada por la Universidad de Buenos Aires (2006), donde también cursó las especializaciones en Derecho Aduanero y de la Integración (2010) y en Asesoramiento Legal de Empresas (2018). Actualmente se desempeña como Gerente Senior del área de Global Trade Advisory en Deloitte y cuenta con más de 15 años de experiencia en materia aduanera y cambiaria. Su práctica profesional se centra en el asesoramiento estratégico a compañías locales e internacionales, con especial foco en la gestión de riesgos, el *compliance* regulatorio y la optimización de operaciones de comercio exterior. Integra, además, la Asociación Argentina de Estudios Fiscales y de la Asociación de Derecho Aduanero y de Comercio Exterior. Correo electrónico: maia.sasovsky@deloitte.com; <https://www.linkedin.com/in/maia-sasovsky/>. Nacionalidad: argentina.

Schurig, Harry

Abogado y Martillero Público. Actualmente se desempeña como Secretario de la Fiscalía Federal Civil, Comercial y Contencioso Administrativo n° 7. Obtuvo los títulos de Magíster en Finanzas Públicas (UNLaM, 2012) y de Magister en Magistratura (UBA, 2014). Es Especialista en Derecho Tributario (UBA, 2002), en Derecho Aduanero (UBA, 2012) y en Derecho Administrativo (UNLaM, 2020). Es Profesor de grado y posgrado en diversas universidades de Argentina (UBA Facultad de Derecho y Ciencias Económicas; Universidad Nacional de La Plata –Derecho y Cs. Ec., Nacional de Salta, Nacional de La Pampa, Tecnológica Nacional, Argentina de la Empresa, Abierta Interamericana, de Belgrano, del Museo Social Argentino, Católica de Santiago del Estero, de la Cuenca del Plata, entre otras), con distintos cargos, entre ellos Titular y Asociado. Es integrante del Comité Académico de diversos posgrados de Derecho Tributario y de Derecho Aduanero. Cofundador y Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Aduanero y Comercio Exterior – ADACE. Miembro cofundador y Vicepresidente del Centro de Estudios sobre Gestión Pública y Responsabilidad – CGPyR. Cofundador e integrante de la Comisión Directiva del Foro Latinoamericano sobre Delitos Económicos – FLADE. Está a cargo de la Comisión de Derecho Aduanero del Centro de Estudios del Derecho Financiero y Tributario de la Facultad de Derecho – UBA. Conferencista y autor de numerosos artículos en revistas jurídicas. Correo electrónico: schurig.universidades@gmail.com. LinkedIn: Harry Schurig. Nacionalidad: argentino.

Segalla Reis, Raquel

Advogada. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Especialista em Direito Empresarial (Universidade Estadual de Londrina), Especialista em Direito da Aduana e do Comércio Exterior (Univali), Especialista em Direito Aduaneiro da União Europeia (Universidade de Valência). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa PDDAB/UCB – Perspectivas e Desafios do Direito Aduaneiro no Brasil. Membro Diretivo da Associação Brasileira de Estudos Aduaneiros (ABEAD). Organizadora e coautora das obras coletivas “Ensaio de Direito Aduaneiro I e II”. Autora da obra “Gestão de Riscos no Despacho de Importação: Inteligência Artificial como instrumento e agente de controle”. Proprietaria de Reis Goncalves Associados. Correo Electrónico: raquel@reisgoncalves.com.br. Nacionalidad: brasileña.

Silveira, Rafaella

Doctoranda en Derecho por la Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), en la línea de Constitucionalismo, Democracia y Organización del Estado. Magíster en Derecho de las Migraciones Transnacionales por la Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) y por la Università degli Studi di Perugia (UNIPG), Italia. Abogada en las áreas tributaria, aduanera y de comercio internacional, y profesora universitaria. Vicepresidenta de la Comisión de Derecho de Inmigración de la OAB/SC. Brasileña. Correo electrónico: silveiraraella@outlook.com. Instagram: @advrafaellasilveira. LinkedIn: linkedin.com/in/rafaella-silveira-2b2a9b337. Nacionalidad: brasileña.

Sucupira Duarte, Renata

Abogada, graduada en Derecho por la Universidade de São Paulo (USP), especialista en Derecho Tributario por la Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) y Magíster en Derecho por la Universidade Católica de Brasília (UCB). Su actividad académica se centra en el Derecho Aduanero, el Derecho del Comercio Internacional, con especial interés en la responsabilidad por infracciones aduaneras y la gobernanza del comercio internacional. Es socia de Sucupira Consultores y preside el Comité de Comercio e Inversiones Internacionales de la British Chamber of Commerce and Industry in Brazil (Britcham Brasil). Es autora de publicaciones en las áreas de Derecho Aduanero y Derecho del Comercio Internacional. Nacionalidad: brasileña. Correo electrónico: rsucupira@sucupiraconsult.com. LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/renatasucupira> Instagram: <https://www.instagram.com/sucupira.aduaneiro>. Nacionalidad: brasileña

Zavatto, Andrea

Abogada. Ingresó a MJE Comercio Exterior en 2015, siendo desde 2022 Socia Directora. Es también socia de MJE International Trade and Consulting Services LLC (Estados Unidos) y Directora General de la comunidad global Dumping Experts. Abogada egresada de la Universidad de Buenos Aires (2009) con especialidad en derecho tributario, cursó el posgrado "Programa de Actualización de Derecho Aduanero y de la Integración" en la misma universidad. Se desempeñó en la Sala G de Asuntos Aduaneros del Tribunal Fiscal de la Nación (2007-2009) y fue miembro del Estudio Imposti, Palacio & Boiero Abogados (2009-2015), asesorando a empresas nacionales y multinacionales en materia aduanera, tributaria y cambiaria. Conferencista y ponente internacional, autora de artículos de la especialidad. Es miembro del IAEA, de la AAEF, del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, de la CITBA (EE. UU.) y de la Cámara Argentino Americana de Comercio de Florida (AACC). Nacionalidad: argentina.

