

**EL CONVENIO REVISADO DE KIOTO:
EN MARCHA HACIA LA ADHESIÓN
Y LA APLICACIÓN**

Una guía práctica para ayudar a las economías del foro
APEC a convertirse
en Partes Contratantes del Convenio Internacional sobre
Armonización y Simplificación de Regímenes Aduaneros



**Asia-Pacific
Economic Cooperation**

Subcomité APEC de regímenes aduaneros
Septiembre de 2003

Preparado por el Centro de Estudios de Aduanas e Impuestos Especiales, Universidad de Canberra, en nombre del Subcomité de Regímenes Aduaneros (SCRA) del foro APEC

© 2003 Secretaría APEC

The original language of the official document « The Revised Kyoto Convention : A Pathway to Accession and Implementation », APEC#203-CP-01.2 is in English. It has been translated into Spanish by the World Customs Organization (WCO) in September 2009, and is reproduced with the permission of the APEC Secretariat. APEC does not assume responsibility for any errors contained therein.

La lengua original del documento oficial "The Revised Kyoto Convention : A pathway to Accession and Implementation", APEC#203-CP-01.2 es el inglés. Ha sido traducido al español por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) en septiembre de 2009 y se reproduce con el permiso de la Secretaría de APEC. APEC no asume la responsabilidad de cualquier error que pueda contener dicha versión.

Publicado por: Secretaría de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)
35 de Heng Mui Keng Terrace
Singapur 11916
Singapur 119616
tel.: (65) 6775.6012:
Fax (65) 6775.6013
Correo electrónico: info@mail.apecsec.org.sg
Sitio Internet: <http://www.apecsec.org.sg>

Apec#203-cp-01 2

ÍNDICE

GLOSARIO	iii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1 - SOBRE LA GUÍA PRÁCTICA	3
11 Objetivos de la guía práctica	3
12 ¿Por qué es necesaria?	3
13 ¿A quienes quiénes se dirige?	4
14 ¿Será difícil poner en práctica las directivas?	4
15 ¿Cómo se estructura?	4
16 ¿Cómo puedo planear esta tarea?	5
CAPÍTULO 2 SOBRE EL CONVENIO DE KIOTO	6
21 ¿Qué es el Convenio de Kioto?	6
22 ¿Por qué Kioto es importante?	6
23 ¿Qué sucedió en la revisión de Kioto?	7
24 ¿Quiénes son partes de Kioto?	7
25 ¿Cuál es propósito de Kioto?	7
26 ¿Quién se beneficia de Kioto?	8
27 ¿Cómo se estructura Kioto?	8
28 ¿Cuál es la finalidad de las directivas?	9
29 ¿Qué hay de nuevo en el Convenio revisado?	9
2.10 ¿Sigue en vigor todavía el Convenio revisado?	10
2. 11 ¿Qué papel desempeña la OMA en el Convenio?	10
CAPÍTULO 3 CUMPLIMIENTO Y ADHESIÓN	12
31 ¿Qué se entiende por "cumplir con Kioto" y por "adhesión"?	12
32 ¿Qué es una Parte Contratante?	12
33 Partes Contratantes existentes y el Convenio revisado	12
3.4 ¿Cómo puede mi economía convertirse en Parte Contratante?	14
3.5 ¿Es diferente la adhesión al protocolo que la adhesión al Convenio?	14
36 ¿Qué compromisos asumen las Partes Contratantes existentes cuando acceden al protocolo?	14
37 ¿Qué compromisos asumen nuevas Partes Contratantes haga cuando acceden al Convenio?	14
38 ¿Qué medidas administrativas son necesarias para adherir**?	15
39 ¿Qué requisitos legales debe cumplirse?	15

3.10	¿Se permite formular reservas?	17
3.11	¿Qué sucede después de la adhesión?	17
CAPÍTULO 4 IDENTIFICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES PERTINENTES DE KIOTO.....		18
41	¿Qué se entiende por "legislación interna" y "derecho aduanero"?	18
42	¿Es difícil cumplir con el Anexo General?	19
43	¿Por qué se presta especial atención al Anexo General?	19
44	¿Quién debería realizar el análisis de la situación?	19
45	Información del EGPK y del EET	20
46	¿Cómo debería llevar a cabo el análisis de situación?	20
47	Análisis del Anexo General	21
48	Utilización de una lista de control	22
49	¿Cómo se completa la lista de control?	23
4.10	El análisis de la situación en resumen	26
CAPÍTULO 5 CUMPLIR CON KIOTO		27
5.1	Orientación preliminar para el equipo de gestión	27
52	¿Qué es un "análisis de divergencia"?	27
53	Estar listo para el análisis de divergencia	28
54	Ejecución del análisis de divergencia: completar la columna 6	29
55	Ejecución del análisis de divergencia: completar la columna 7	29
56	Recordatorio sobre las reservas existentes	30
5.7	Ejecución de la columna 7 - la etapa final al cumplimiento	30
CAPÍTULO 6 PLANIFICACIÓN PARA EL ÉXITO		32
61	Las etapas de un proyecto	32
6.2	Planificación de su proyecto Kioto	33
63	Liderazgo	34
64	Desarrollo del proyecto	34
6.5	Ejecución del proyecto	37
6.6	Concluir el proyecto	37
67	¿Qué sucede después de lograr la adhesión y el cumplimiento?	38
CAPÍTULO 7 SIGUIENTES PASOS		39
71	Siguientes pasos	39
72	Ayuda exterior	39
73	Contactos	39

GLOSARIO

Adhesión	Expresión legal que significa convertirse en parte de un acuerdo internacional vigente
APEC	(Foro de) Cooperación Económica Asia-Pacífico
AFTA	Zona de libre comercio de ASEAN
Cuerpo del Convenio	Convenio de Kioto - disposiciones generales relativas al alcance, calidad de miembro, adhesión, etc.
PAC	El plan de acción colectivo del SCRA
Convenio	Un tratado internacional, generalmente con muchas Partes Contratantes
Parte contratante	Países que son ya parte de un Convenio a través de la firma, ratificación o adhesión
CCI	Comité APEC sobre Comercio e Inversión
Legislación aduanera	Disposiciones legales y reglamentarias relativas a la importación, exportación, movimiento o almacenamiento de mercancías comercializadas internacionalmente, cuya administración y aplicación incumbe específicamente a las Aduanas. Incluye cualquier norma elaborada por las Aduanas bajo sus competencias estatutarias
Depositario	El organismo internacional responsable de la administración de un acuerdo internacional y ante el cual se presenta un instrumento de la adhesión
IED	Intercambio Electrónico de Datos
Análisis de divergencia	Una técnica que puede utilizarse para determinar si un país cumple con un Convenio
Anexo general	El Anexo General al Convenio de Kioto
TI	Tecnologías de la información
EGPK	Equipo de gestión del proyecto Kioto
Cumplimiento de Kioto	La legislación nacional es coherente con los principios del Convenio de Kioto
Convenio de Kioto	El Convenio original sobre simplificación y armonización de regímenes aduaneros, que entró en vigor en 1974

Directivas de Kioto	Directivas para la aplicación del Anexo General y el Anexo específico, preparadas por la OMA
Legislación nacional	Leyes, reglamentos y otras medidas impuestos por una autoridad competente de una Parte Contratante y aplicables en el territorio de la Parte Contratante en cuestión, o tratados vigentes que obligan a esa parte. Es una amplia definición que puede incluir documentos tales como direcciones de funcionamiento, consejo administrativo y otras fuentes reguladoras que no requieren leyes formales. Incluye todas las disposiciones pertinentes, administradas por las Aduanas u otra autoridad pública
Protocolo	Documento del tratado que modifica el Convenio de Kioto
Convenio revisado de Kioto	El Convenio de Kioto, incorporando las enmiendas aprobadas por la OMA en 1999
SCRA	Subcomité de Regímenes Aduaneros del foro APEC
Análisis de la situación	Técnica que puede utilizarse para determinar qué legislación nacional es pertinente con Kioto
Anexos específicos	Los diez Anexos opcionales unidos al Convenio de Kioto
EET	Equipo de Expertos Técnicos
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio

INTRODUCCIÓN

Bienvenido a la guía práctica del foro APEC relativa al Convenio revisado de Kioto.

Hemos elaborado esta guía práctica para todas las economías de Los países APEC que deseen hacerse parte del Convenio revisado de Kioto, es decir, del Convenio Internacional sobre la Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros.

Creemos que es muy importante que las Administraciones de Aduanas en todo el mundo cumplan con sus responsabilidades ante el Gobierno, la Comunidad y las actividades empresariales de modo más efectivo y eficiente. Esto es ciertamente verdad en la APEC, donde tomamos el orgullo de ofrecer el más alto nivel de facilitación comercial que podemos, mientras que asegura el cumplimiento de la ley. De esta manera, los organismos aduaneros pueden contribuir directamente al aumento de la prosperidad y del bienestar de sus propias economías y de sus socios de la APEC.

El Convenio ayuda a los organismos a lograr un equilibrio apropiado entre la facilitación comercial internacional y el control regulador, que es particularmente importante en la actual situación de malestar global, donde la necesidad de mantener altos niveles de seguridad fronteriza es esencial. Los ministros de la APEC han observado la importancia del Convenio revisado de Kioto y respaldan su rauda adopción.

Es un paso importante el decidir convertirse en parte de cualquier Convenio, y no conviene amadrentarse por el tamaño o la complejidad aparente del Convenio revisado de Kioto. El propio Convenio se ha diseñado para facilitar lo más posible la adhesión, y existen plazos generosos para poder lograr el cumplimiento de sus disposiciones.

El subcomité para regímenes aduaneros (SCRA) de la APEC y la Secretaría de la APEC también ayudan a las economías miembros a preparar su adhesión. El SCRA, que informa al Comité sobre Comercio e Inversión (CCI) de la APEC, se estableció en 1994. El subcomité pretende armonizar y estandarizar las actividades aduaneras regionales, contribuyendo así a los objetivos más amplios de la APEC de liberalización y facilitación comerciales. El programa del trabajo del SCRA se refleja en su plan de acción colectivo (PAC). En 1997 la simplificación y armonización de procedimientos basados en el Convenio de Kioto se añadieron primero a su PAC.

Al abordar el objetivo de la APEC de armonizar y simplificar las actividades y los procedimientos aduaneros en la región, el SCRA está haciendo una contribución vital para los objetivos más amplios de la APEC de liberalización y facilitación comerciales. Al hacer progresar sus iniciativas regionales, el SCRA busca:

- facilitar el comercio y la inversión legítimos en la región de la APEC;
- mantener su papel de protección de la Comunidad;
- simplificar y armonizar los regímenes aduaneros;
- mejorar la rapidez, exactitud y transparencia de los regímenes aduaneros;
- establecer niveles de servicio para proporcionar certitud a los comerciantes;

- promover el profesionalismo y la integridad de administraciones aduaneras;
- fomentar el cumplimiento voluntario en las economías de miembro APEC;
- consultar regularmente con la comunidad empresarial de la APEC para asegurar que sus actividades cubran sus necesidades;
- formar asociaciones estratégicas con representantes empresariales interesados de la APEC;
- proporcionar a los miembros la asistencia técnica requerida para promover la eficiencia y la equidad;
- adaptar el ritmo de progreso a las necesidades y capacidades diversas de las economías miembro de la APEC.

RECUADRO 1 DE INFORMACIÓN:

PLANTEAMIENTO PIONERO

En octubre de 2001 los líderes de la APEC aprobaron el planteamiento "pionero" para realizar progresos a través de la APEC. "Pionero" hace referencia a un grupo de miembros que pilotan la aplicación de iniciativas cooperativas por delante de otras economías miembro que pueden no estar listas para participar en la iniciativa. En su declaración, los líderes de la APEC apoyaron el desarrollo de las iniciativas "pionero" que son abiertas y transparentes, han definido claramente objetivos y proporcionan un marco para fomentar una participación más amplia a través del fortalecimiento de capacidades. En febrero de 2002 se detectó el Convenio revisado de Kioto como área inicial donde el planteamiento pionero podría adoptarse provechosamente. Esta guía práctica forma parte de tal proceso.

Esta guía práctica es una herramienta importante para su uso. Establece con pasos claros y fácil terminología las medidas que deberán tomar para convertirse en una Parte Contratante del Convenio revisado de Kioto y para "cumplir con Kioto". Así como los talleres y las misiones de ayuda que el SCRA proporcionará, la guía práctica efectivamente le ayudará a lo largo de la senda de adhesión y cumplimiento de Kioto.

Al principio puede parecer un proceso largo y difícil. Pero no debe serlo, particularmente si adoptan el planteamiento sistemático resumido en esta guía práctica y trabajan con el SCRA y los organismos aduaneros conexos para lograr el objetivo. Recuerde que las respuestas a su esfuerzo serán sustanciales - la integración de sus prácticas comerciales y procedimientos con los de todos sus socios de la APEC – lo cual conducirá a un sistema comercial que resultará beneficioso para todos.

APEC - Subcomité de Regímenes Aduaneros
Singapur
Septiembre de 2003

CAPÍTULO 1 - SOBRE LA GUÍA PRÁCTICA

En el presente capítulo explicamos cómo se estructura esta guía práctica y lo que se pretende lograr. La guía práctica asume que los organismos aduaneros de las economías de la APEC están comprometidos a adherirse al Convenio revisado de Kioto y están dispuestos a invertir el tiempo y los recursos necesarios para lograrlo con éxito.

Abordamos los beneficios de hacerse Parte Contratante en el capítulo 2. Esencialmente, conviene hacerse la pregunta siguiente: "¿puedo permitirme no ser una Parte Contratante?", puesto que las economías que no se adhieren al Convenio pueden tener el riesgo de ser incapaces de competir tan eficazmente como las demás en el mercado global.

Si ya es una Parte Contratante y no está seguro sobre la necesidad de adherirse al nuevo Convenio, tenga en cuenta que la versión de 1974 de Kioto es anticuada, no equipa a los organismos aduaneros para utilizar prácticas administrativas modernas para actuar en la era de la tecnología y de las comunicaciones modernas, y se convertirá en un saco vacío cuando entre en vigor el Convenio revisado. Es importante modernizar todos los organismos aduaneros de la APEC.

1.1 Objetivos de la guía práctica

Esta guía práctica ayudará a las economías a:

- comprender el Convenio revisado de Kioto;
- emprender un análisis de la situación de su posición actual en relación con el Convenio;
- emprender un análisis de divergencia para identificar acciones necesarias para cumplir con el Convenio;
- aplicar un plan de acción que les permita cumplir y adherir** al Convenio.

La guía práctica no tiene como finalidad proporcionar una explicación detallada de cada disposición del Convenio de Kioto. Tal orientación puede encontrarse en las directivas de la OMA sobre el Convenio revisado; y la APEC ya ha realizado talleres en tal sentido.

1.2 ¿Por qué es necesaria?

Actualmente no hay ninguna guía disponible para ayudar a las economías que están intentando cumplir el Convenio o adherirse al mismo. Mientras que se han desarrollado algunas ayudas valiosas de procedimiento por la OMA y en la APEC, no existe actualmente nada que totalmente centrado e instructivo sobre Kioto. El texto del propio Convenio y las directivas no son suficientes para conducir con éxito a una economía a través de todo el proceso de adhesión.

1.3 ¿Aquiénes se dirige?

Esta guía práctica debería ser útil para los organismos aduaneros, otros departamentos gubernamentales y la comunidad comercial internacional. Se convertirá en el documento de referencia definitivo para los miembros de la APEC (y esperamos que para otros) que deseen cumplir el Convenio y adherirse al mismo. El documento se ha redactado tanto para los que tienen poco conocimiento del Convenio como para los que están familiarizados con sus disposiciones, y resultará ser muy útil para los encargados de lograr la adhesión. En el capítulo 4 recomendamos que las economías establezcan un Equipo de Gestión del Proyecto Kioto (EGPK) para supervisar el proceso de adhesión. Esta guía práctica se diseña especialmente para ayudar a los EGPK a cumplir sus responsabilidades.

1.4 ¿Será difícil poner en práctica las directivas?

Los procedimientos para cumplir con Kioto y adherirse al Convenio no son difíciles, pero deben abordarse metódicamente. El Convenio se ha elaborado de tal manera que se asegura que el cumplimiento y la adhesión, sean lo más fáciles posible. Igualmente, sin embargo, como el Convenio se dirige al núcleo de la administración aduanera, trata algunos problemas relativamente complejos.

1.5 ¿Cómo se estructura?

En esta guía práctica, explicaremos los pasos que son necesarios para llegar a cumplir con Kioto –o al menos para trabajar por su cumplimiento– y luego los pasos que son necesarios para convertirse en Parte Contratante del Convenio. La guía práctica se redacta en una serie de capítulos sobre "cómo hacer":

- En el capítulo 2 explicamos lo que es el Convenio revisado de Kioto y cómo está estructurado, y examinamos por qué convertirse en una parte del Convenio es un paso necesario e importante para todas las economías de la APEC;
- En el capítulo 3, explicamos lo que se significa "adhesión", cómo adherir** a Kioto y qué responsabilidades se sumarán como Parte Contratante;
- En el capítulo 4 explicamos cómo emprender un análisis de situación, para identificar los elementos del Convenio (tanto el Anexo General como el Anexo específico) que sean pertinentes para ustedes;
- En el capítulo 5 le ayudamos a identificar en qué ámbito su administración no "cumple con Kioto" y lo que necesitan hacer para llegar a tal cumplimiento;
- En el capítulo 6 recomendamos un planteamiento de gestión del proyecto para asegurar el éxito del mismo;
- En el capítulo 7 le iniciaremos en el camino a la adhesión identificando cuáles deben ser sus próximos pasos.

1.6 ¿Cómo puedo planear esta tarea?

Debería considerar el proceso de examinar y de actuar de acuerdo con estas directivas como un proyecto importante para su organismo. Como tal, deberá someterse a la disciplina de buena gestión del proyecto. En el capítulo 6 le ayudamos a identificar y a ejecutar estos principios.

Conclusiones: *aunque que no sea difícil preparar a su organismo para la adhesión al Convenio, es importante que enfoque la tarea metódicamente. Esta guía práctica es una herramienta muy útil para ayudarle a alcanzar su objetivo. Le dirigirá a través de una serie de pasos lógicos que permitirán cumplir con cumplir con Kioto y convertirse en Parte Contratante del Convenio.*

CAPÍTULO 2 SOBRE EL CONVENIO DE KIOTO

En este capítulo, explicamos lo que es el Convenio de Kioto y porqué es importante para el comercio internacional y regional. Este capítulo interesa a los organismos aduaneros, a otros organismos de la Administración pública y a la comunidad comercial en general. Explica porqué convertirse en una parte del Convenio es un paso adelante necesario e importante para la economías de la APEC. También le ayudará a comprender la manera en que funciona el Convenio.

2.1 ¿Qué es el Convenio de Kioto?

El título completo del Convenio es Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros. El Convenio original fue adoptado en Kioto en 1973 y entró en vigor en septiembre de 1974. Se revisó durante varios años y fue definitivamente modificado en 1999. Las enmiendas están contenidas en un protocolo de enmienda que se concluyó en junio de 1999. Para facilitar la referencia, haremos referencia al Convenio revisado de Kioto como "el Convenio revisado" o "Kioto", según el caso.

2.2 ¿Por qué Kioto es importante?

El Convenio de Kioto surge de fundamento para construir regímenes aduaneros modernos y eficaces y es por lo tanto esencial para la modernización y la reforma aduaneras.

La necesidad de modernización y de reforma nunca ha sido mayor. Desde que el Convenio original de Kioto entró en vigor, ha habido muchos progresos que han cambiado la faz del comercio internacional, entre los que se incluyen:

- globalización creciente del comercio;
- crecimiento rápido en el transporte internacional;
- un entorno empresarial internacional altamente competitivo;
- establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de acuerdos comerciales regionales tales como APEC y AFTA;
- reducción de las barreras arancelarias a través de la OMC;
- supresión de muchas barreras no arancelarias;
- crecimiento del comercio electrónico y del uso del intercambio electrónico de datos (IED) para el cumplimiento de servicios públicos;
- atención cada vez mayor a la seguridad comercial.

A consecuencia de estos cambios, las prácticas y los procedimientos aduaneros se han revisado con lupa. Se ha considerado que crean barreras no arancelarias, y la OMC ha pedido la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros como clave para la facilitación comercial. La simplificación y la armonización de los regímenes aduaneros es por lo tanto importantes para la liberalización del comercio internacional, incluido el comercio en la región de la APEC.

2.3 ¿Qué sucedió en la revisión de Kioto?

En respuesta a las llamadas de cambio, la OMA reconoció que era necesario revisar el Convenio original de Kioto, que debía en principio ser la clave de la disposición de regímenes aduaneros simples y armonizados. El estudio, que concluyó en 1999, no sólo confirmó la importancia del Convenio, sino también la mejoró haciéndolo:

- actualizado;
- más fácil de comprender;
- más fácil de adherirse;
- más fácil de ejecutar;
- más difícil de evitar sus obligaciones;
- más fácil de adaptarse al entorno global cambiante.

El Convenio revisado es ahora la base de los regímenes aduaneros simples y eficaces del siglo XXI. La adopción y la aplicación del Convenio revisado por las economías de la APEC proporcionarán beneficios tangibles a la región aumentando la transparencia y la eficiencia en la administración aduanera y contribuyendo al mismo tiempo a la reducción de los costes de transacción y al aumento de la seguridad comercial.

2.4 ¿Quiénes son partes de Kioto?

Hay 62 Partes Contratantes del Convenio original, incluidas nueve economías de la APEC: Australia, Canadá, China, Japón, Corea, Malasia, Nueva Zelanda, EE.UU., y Vietnam. Con casi la mitad de la APEC comprometida ya con los principios de Kioto, es importante que el resto demuestre su compromiso adhiriéndose al Convenio revisado, para consolidar la cooperación regional y armonizar los procedimientos regionales.

2.5 ¿Cuál es el propósito de Kioto?

Kioto se diseñó para ayudar a las Partes Contratantes a lograr una administración aduanera moderna, mejorar la facilitación y el control, así como proporcionar un planteamiento más simple, armonizado y flexible. Cuando se aplica, Kioto contribuirá al comercio internacional:

- desarrollando prácticas y procedimientos aduaneros uniformes en todo el mundo;
- satisfaciendo las necesidades del comercio internacional y de las Aduanas a efectos de facilitación, a través de la simplificación de las prácticas y regímenes aduaneros;
- asegurando normas apropiadas de control aduanero;
- permitiendo que Aduanas respondan a los cambios importantes producidos en el mundo empresarial y en los métodos y técnicas administrativos;
- reduciendo los costes de los comerciantes y de los Gobiernos respecto a la tramitación aduanera.

2.6 ¿Quién se beneficia de Kioto?

El Convenio revisado beneficia a mucha gente. Los comerciantes se beneficiarán de la facilitación mejorada y de la reducción de costes. Los expedidores y los transportistas se beneficiarán de los controles aduaneros uniformes y de un movimiento más rápido de mercancías y de personas. Los Gobiernos se beneficiarán de controles más efectivos que aumentan la seguridad fronteriza y reducen la pérdida de ingresos aduaneros. En resumen, Kioto proporcionará al comercio internacional la previsibilidad y eficiencia que el requiere comercio moderno.

2.7 ¿Cómo se estructura Kioto?

Éste no es el lugar adecuado para discutir ampliamente su parte dispositiva, y habrá que estudiar Kioto detalladamente. Sin embargo, es importante comprender la estructura básica de Kioto, porque la naturaleza de las obligaciones que se asumen cuando se convierte en parte integrante están directamente relacionadas con la estructura revisada del Convenio.

Primero, observe que Kioto se divide en tres partes –el Cuerpo, el Anexo General y los Anexos específicos. Tanto el Anexo General como los Anexos específicos están divididos en capítulos. Además, tanto el Anexo General como los Anexos específicos tienen directivas detalladas que explicaban cómo se debe actuar. Para convertirse en parte del Convenio se debe aceptar el Cuerpo y el Anexo General en todos sus elementos. No es necesario aceptar ningún Anexo específico, pero puede hacerlo si lo desea (la totalidad o capítulo por capítulo).

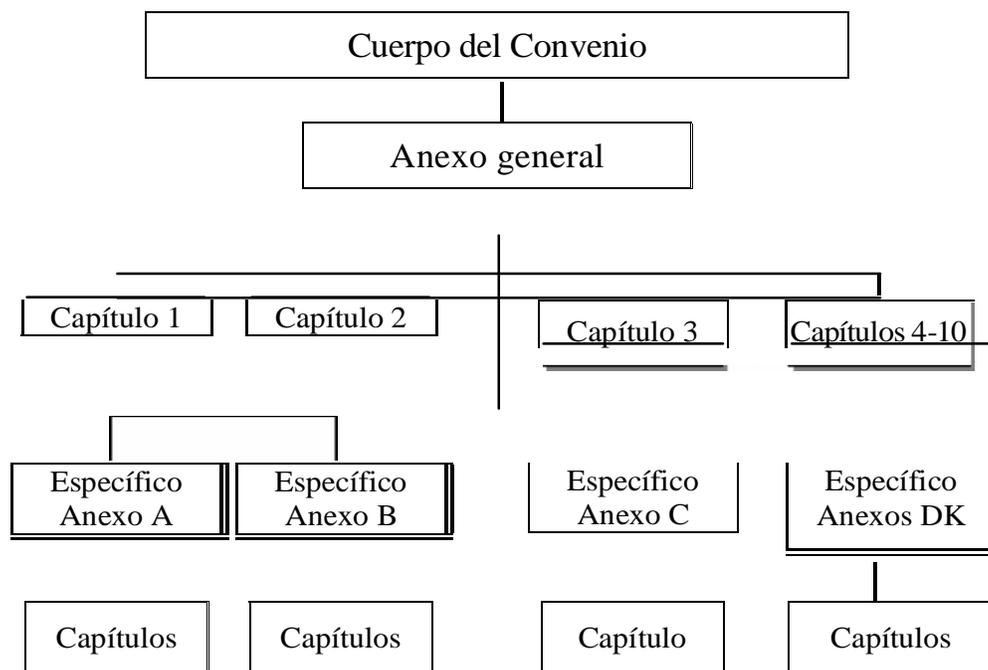
El Cuerpo es obligatorio. Establece las disposiciones básicas de Kioto, y contiene el preámbulo (que establece los objetivos y principios del Convenio) y las disposiciones relativas al alcance, la estructura, la administración, la adhesión y la enmienda.

El Anexo General es también obligatorio. Contiene los principios de base que no se repiten en los Anexos específicos. Tiene 10 capítulos, que contienen las normas y las normas transitorias, que son obligatorias. Existen directivas detalladas que ayudan en la aplicación.

Los diez Anexos específicos, que cubren diversos aspectos de los regímenes aduaneros, no son obligatorios. Los Anexos específicos están también divididos en capítulos, y tienen directivas detalladas para su aplicación. Es posible adherirse a un Anexo específico completo o a uno o varios capítulos de un Anexo. La adhesión a los Anexos específicos es opcional y puede realizarse tras la adhesión al Cuerpo y al Anexo General.

Observe también que los Anexos específicos contienen tanto normas como prácticas recomendadas. Si se adhieren a un Anexo o a un capítulo específico, las normas se hacen obligatorias, pero se pueden notificar reservas contra las prácticas recomendadas. Es decir, si decide adherir** a un Anexo específico o a un capítulo de un Anexo específico, habrá que aplicar forzosamente cualquier norma y cualquier práctica recomendada que contenga, con excepción de las prácticas recomendadas contra las que hayan formulado reservas.

El siguiente diagrama ilustra la estructura del Convenio revisado:



Fuente: Organización Mundial de Aduanas

2. 8 ¿Cuál es la finalidad de las directivas?

Todos los Anexos y capítulos van acompañados por directivas de aplicación, las cuales no forman parte del texto legal. Proporcionan orientación a los organismos aduaneros en las prácticas administrativas que los ayudarán a aplicar Kioto con eficacia y, lo que es más importante, a consolidar la capacidad de los organismos de llevar a cabo sus tareas. Las directivas no son obligatorias, así que los organismos no tienen que seguirlas. Las directivas, sin embargo, representan buenas prácticas actuales y deberían tratarse como herramienta valiosa de orientación. Las directivas se revisarán y actualizarán regularmente para reflejar la práctica actual, y así continuarán siendo flexibles y progresivas.

2. 9 ¿Qué hay de nuevo en el Convenio revisado?

Cuando la OMA revisó el Convenio original de Kioto, concluyó que:

- se requería un mecanismo efectivo para mantener a Kioto pertinente y actualizado;
- el sistema de reservas debía ser más restrictivo;
- se necesitaban las directivas detalladas de aplicación para las disposiciones legales.

El Convenio revisado aborda estos defectos. Las enmiendas son fáciles de comprender, hacen un mejor acuerdo del Convenio revisado, y facilitan que los países se hagan miembros de Kioto. La revisión ha incorporado conceptos modernos importantes,

incluida la aplicación de las nuevas tecnologías (particularmente el uso de las TI para las transacciones electrónicas), la aplicación de nuevas filosofías en el control aduanero (tal como gestión del riesgo y la auditoría posterior a la transacción) y las nuevas disposiciones cooperativas con socios de sector privado. El nuevo Kioto establece buenas prácticas en los campos operativos clave, incluyendo:

- gestión del riesgo;
- controles basados en la auditoría;
- información previa a la llegada;
- tecnología de la información;
- intervenciones coordinadas;
- consulta con el sector empresarial;
- información sobre leyes, normas y reglamentos aduaneros;
- sistema de recursos en asuntos aduaneros

Un elemento clave de los nuevos principios de gobierno del Convenio revisado es el compromiso de los organismos aduaneros de proporcionar transparencia y previsibilidad para todos los implicados en aspectos del comercio internacional.

Se muestra un resumen de las enmiendas en el recuadro 2 de información.

2. 10 ¿Sigue en vigor todavía el Convenio revisado?

Los cambios del Convenio de 1974 se pusieron en marcha mediante un protocolo, que está abierto a la firma de todas las Partes Contratantes. Una vez que 40 Partes hayan ratificado el protocolo, –y el Convenio revisado–, entrarán en vigor tres meses más tarde (artículo del protocolo 3 (3)).

En el momento de la edición de esta guía práctica, solamente 14 eran partes del Convenio revisado, así que todavía no está en vigor. Es solamente una cuestión de tiempo y tantos países, incluidos los miembros de la Unión Europea, ha declarado ya su intención de convertirse en partes cuanto antes.

2. 11 ¿Qué papel desempeña la OMA en el Convenio?

La OMA ejerce un papel central en el éxito del Convenio. Es el depositario del Convenio –es decir, es responsable de su administración– y es un fuerte promotor del Convenio entre sus miembros y otras organizaciones internacionales. La OMA gestionó la revisión del Convenio y el Consejo de la OMA adoptó el Convenio revisado en junio de 1999. La adhesión al Convenio reforzará sustancialmente el compromiso de su organismo con la OMA y consolidará los lazos importantes entre la APEC y la OMA.

Conclusiones: *El Convenio revisado de Kioto es importante. Es la base para simplificar y armonizar los regímenes aduaneros en todo el mundo. Si se ejecuta correctamente, aumentará la prosperidad y la seguridad nacional y regional. Contiene buenas prácticas mundiales de administración aduanera. Las recientes revisiones han facilitado su adhesión y cumplimiento, y proporciona un modelo contemporáneo que beneficiará a todas las economías de la APEC.*

RECUADRO 2 DE INFORMACIÓN:

ENMIENDAS CLAVE AL CONVENIO ORIGINAL DE KIOTO

Cambios en el Cuerpo del Convenio:

- Se ha modificado el preámbulo para reflejar el entorno comercial y de facilitación internacional actual, pero esto no tiene ninguna implicación legal, pues el preámbulo es una declaración de perspectivas, no obligatorio.
- Se han añadido varias definiciones para reflejar los nuevos conceptos del Convenio (tal como el Comité de Gestión) y para incluir términos empleados en el Convenio actual pero no definidos en el mismo, por ejemplo normas, prácticas recomendadas, etc.

Cambios en la estructura del Convenio:

- El Anexo General es obligatorio ahora para la adhesión, contiene principios de base expresados como normas o normas transitorias (no como práctica recomendada) y no permite plantear reservas.
- Se han revisado los Anexos específicos, pero ya no hay ningún requisito para adherir** a unos o varios de los Anexos específicos. ***La adhesión puede referirse solo al Cuerpo del Convenio y al Anexo General.***
- Se ha establecido un Comité de Gestión para revisar y actualizar el Convenio.
- Hay un período transitorio para la aplicación de las normas.
- Se han simplificado los procedimientos de enmienda:
 - Cuerpo - enmienda afirmativa (debe aprobarla)
 - Los Anexos - enmienda tácita (si no se opone a los mismos, éstos se dan por aprobado)
- Se han preparado directivas detalladas para apoyar la aplicación de las disposiciones legales.

Otras enmiendas

- Muchos de los Anexos específicos contienen capítulos que tratan sobre procedimientos específicos. Contienen normas y prácticas recomendadas. No se permite ninguna reserva contra las normas, pero una parte puede aceptar el Anexo en su conjunto incluidos los capítulos o solamente los capítulos considere pertinentes.
- Hay períodos transitorios de aplicación - 36 meses para normas y 60 meses para normas transitorias. ***Ésta es una disposición muy importante. Significa que puede hacerse parte antes de cumplir con el Convenio, porque tendrá tiempo para adaptar según sus prácticas y procedimientos según proceda. La adhesión es por lo tanto una declaración de su intención de hacerse miembro del Convenio, no un compromiso de cumplir con el Convenio inmediatamente.***

CAPÍTULO 3 CUMPLIMIENTO Y ADHESIÓN

Este capítulo establece los pasos que deben darse para cumplir con Kioto y adherirse al Convenio revisado. Es importante comprender lo que debe hacerse, y cómo serán considerados sus compromisos por otras economías de la APEC y el resto del mundo. Convertirse en parte de Kioto es una medida muy positiva en términos de reconocimiento formal de su contribución a la comunidad comercial global.

3.1 ¿Qué se entiende por "cumplir con Kioto" y por "adhesión"?

Cuando decimos que los organismos deben esforzarse por ser cumplir con Kioto, queremos decir que los organismos deben aceptar la responsabilidad de construir sus políticas y prácticas reguladoras de forma coherente con los principios establecidos en el Convenio. El Convenio establece normas internacionales y una vez que se ajuste a esas normas, cumplirá con Kioto. La adhesión es un paso más allá del cumplimiento, es un acto jurídico a través del cual reconocen que cumple o que se proponen cumplir con Kioto, *y que aceptan que las obligaciones del Convenio son jurídicamente vinculantes para ustedes.*

La distinción es importante. Todas las economías de la APEC deberían aspirar a cumplir con Kioto. Es en sí mismo es buena práctica comercial. Proporcionará un nivel sin precedente de uniformidad entre las economías de la APEC y proporcionará una contribución significativa a la facilitación comercial. Hará a Kioto efectivamente operativo en la región, incluso si no entrara en vigor formalmente.

Sin embargo, si no es actualmente Parte Contratante, la adhesión al Convenio revisado no será posible para ustedes hasta que el Convenio revisado haya entrado en vigor. Sin embargo, el cumplimiento es algo a lo que puede aspirar inmediatamente. Por supuesto, una vez que Kioto formalmente haya entrado en vigor, las economías de la APEC que no son todavía parte del mismo podrán entonces adherirse, a sabiendas de que lo cumplen ya.

3.2 ¿Qué es una Parte Contratante?

Una Parte Contratante es cualquier unión aduanera de país o unión económica de países que haya ratificado o se haya adherido al Convenio, y por ello ha aceptado las obligaciones legales establecidas en el Convenio. La propia APEC no es una Parte Contratante, aunque varias economías de la APEC lo sean. Ser una Parte Contratante conlleva la obligación de respetar las disposiciones del Cuerpo del Convenio y del Anexo General, así como de los Anexos específicos (o capítulos de los mismos) que hayan aceptado. También conlleva los privilegios de ser una Parte Contratante, tal como pertenecer al Comité de Gestión, y con ello el derecho a participar en el estudio y desarrollo de Kioto en años venideros.

3.3 Partes Contratantes existentes y el Convenio revisado

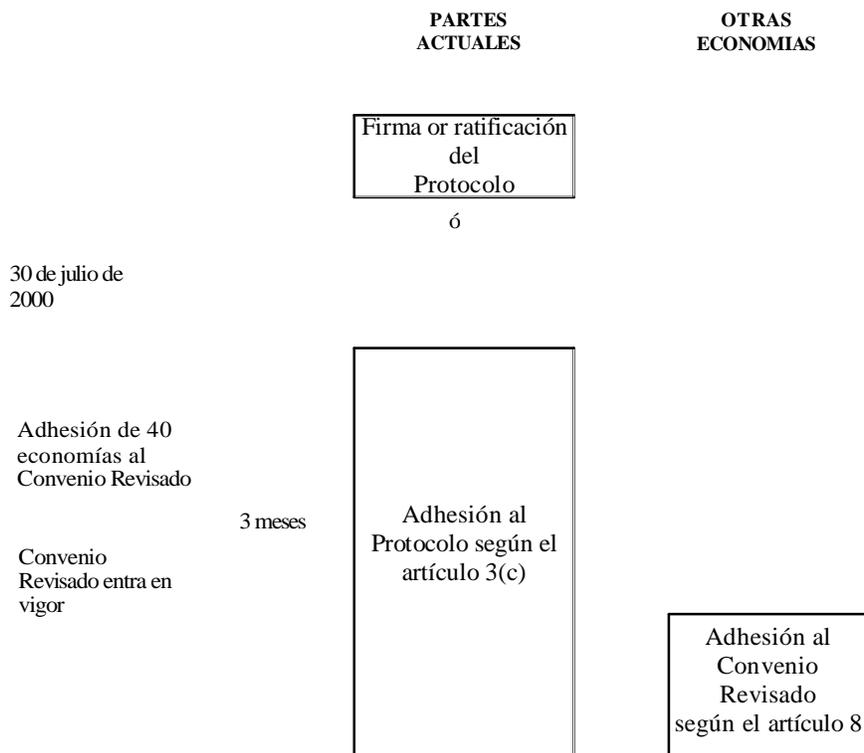
¿Cuál es la posición de los países que son Partes Contratantes ya del Convenio de Kioto original de 1974? Según lo observado anteriormente, el Convenio original se revisó durante años y fue modificado en definitiva en 1999. Las enmiendas están contenidas en un protocolo de enmienda.

Cuando se adoptó el protocolo, las Partes Contratantes existentes tuvieron la oportunidad de transmitir su aceptación de las nuevas disposiciones. Algunas economías de la APEC así lo hicieron y son ahora partes del nuevo Convenio. Para las que no lo hicieron, ya no es posible *firmar o ratificar* simplemente el protocolo, pues ese método de convertirse en parte cesó el 30 de junio de 2000. Sin embargo, es posible que tales países se *adhieran* en cualquier momento al protocolo, incluso antes de que entre en vigor el Convenio revisado. Si fuese parte del Convenio vigente, debería aspirar a adherirse al *protocolo* cuanto antes¹, para ser una de las 40 Partes Contratantes necesarias para poner en vigor el Convenio revisado (observe que si es parte del Convenio vigente pero no una de las primeras 40, todavía puede hacerse parte del Convenio revisado accediendo al protocolo).

¹Seis economías de la APEC lo han hecho en el momento de la publicación: Australia, Canadá, República Popular China, Japón, Nueva Zelanda y República de Corea.

REC.INFORMACION 3:

PROCESO DE ADHESION



3. 4 ¿Cómo puede mi economía convertirse en Parte Contratante?

Si todavía no es una Parte Contratante, puede adherirse al Convenio revisado (no al protocolo) tan pronto como entre en vigor. Esto se prevé en el artículo 8 del Convenio. Debería posicionarse rápidamente para adherirse al Convenio revisado tan pronto como el protocolo entre en vigor adoptando el camino de adhesión que se resume en esta guía práctica.

3. 5 ¿Es diferente la adhesión al protocolo que la adhesión al Convenio?

La adhesión al protocolo (para los partes actuales) es técnicamente diferente de la adhesión al Convenio revisado (para otras economías), porque se aplican dos instrumentos jurídicos diversos. Sin embargo, los procesos son muy similares y, lo que es más importante, acaban con el mismo resultado.

Independientemente de si es ya una Parte Contratante, deberá examinar el proceso de adhesión. En la parte restante de este capítulo, explicamos qué medidas administrativas y legales deben tomarse para adherirse al protocolo o al Convenio revisado. Luego, en los capítulos 4 y 5, consideramos los procesos que deberá examinar para determinar su divergencia de Kioto. Es un proceso que deberá emprender tanto si es o no una Parte Contratante del Convenio original. Para las partes existentes debería ser más fácil, pues solamente tendrán que satisfacer el planteamiento de estar dispuestos a aceptar los cambios del Cuerpo y a cumplir con las disposiciones del Anexo General. Las nuevas partes deberán atenerse a satisfacer todo el Cuerpo y a cumplir con todas las disposiciones del Anexo General.

3. 6 ¿Qué compromisos asumen las Partes Contratantes existentes cuando acceden al protocolo?

Adherir** al protocolo, de conformidad con el artículo 3, significa aceptar los términos del protocolo, incluidas las enmiendas que conlleva el protocolo en el Cuerpo del Convenio y en el Anexo General. Puede también significar su intención de adherirse a uno o varios de los Anexos específicos, o capítulos de tales Anexos.

3. 7 ¿Qué compromisos asumen las Partes Contratantes existentes cuando acceden al Convenio?

Cuando se adhieran al Convenio revisado como nueva Parte Contratante, de conformidad con el artículo 8, significa que ustedes:

- aceptan el Cuerpo del Convenio;
- aceptan el Anexo General.

No tiene que aceptar ningún Anexo específico, pero sí puede hacerlo si lo desean, ya sea total o parcialmente. Cuanto mayor sea la aceptación por todas las partes de los Anexos específicos, mayor será el nivel de uniformidad en la APEC. Sin embargo, no hay que sentirse obligado al cumplimiento de los Anexos específicos desde el principio; una vez que cumplan con el Cuerpo y con el Anexo General, podrán

plantearse la adhesión a los Anexos específicos.

Al aceptar el Cuerpo del Convenio, ustedes y su Gobierno deben asumir que pueden aceptar toda la parte dispositiva de esa parte del Convenio. Muchas de estas disposiciones son disposiciones ordinarias de derecho internacional, y serán ya muy familiares para los asesores jurídicos de su Ministerio de Asuntos Exteriores o del Ministerio de Justicia. Comprenden los siguientes asuntos:

- Ámbito de aplicación del Convenio –que contiene el compromiso de base de promover la simplificación y la armonización de regímenes aduaneros (y anima a las Partes Contratantes a proporcionar mejorar la facilitación que requiere el Convenio)², reteniendo al mismo tiempo el ordenamiento jurídico (soberano) nacional para aplicar la legislación nacional por lo que se refiere a las prohibiciones o restricciones de mercancías que están sujetas a control aduanero;³
- Estructura del Convenio (véase más arriba);⁴
- Establecimiento y papel del Comité de Gestión⁵ y modalidades de votación en el Comité;⁶
- Hacerse Parte Contratante mediante la ratificación o la adhesión;⁷
- El carácter vinculante del Anexo General;⁸
- Calendario para la aplicación de las normas y de normas transitorias.⁹

3.8 ¿Qué medidas administrativas son necesarias para la adhesión?

Supongamos que ustedes cumplen por completo con el Cuerpo y con el Anexo General, o han determinado que se cumplirán con el Anexo General de acuerdo con los calendarios establecidos en el Cuerpo. Están dispuestos ahora a adherirse. Cada economía deberá cumplir con los requisitos de su Gobierno para proceder a la adhesión, así que es importante en un primer tiempo debatir esto cuidadosamente con el Ministerio pertinente; se trata generalmente del Ministerio de Asuntos exteriores o del Ministerio de Justicia, los cuales podrán dirigirle a través de los requisitos nacionales específicos de su Gobierno. Sin embargo, hay algunos pasos que son comunes a todas las economías y a todos los Convenios (consulte el recuadro 4 de información).

3.9 ¿Qué requisitos legales debe cumplirse?

Para satisfacer los requisitos del Convenio revisados, deberán cumplir con el Cuerpo del Convenio del siguiente modo:

²Artículo 2

³Artículo 3

⁴Artículo 4

⁵Artículo 6

⁶Artículo 7

⁷Artículo 8

⁸Artículo 9

⁹Artículo 13

- Ser miembro del Consejo de la OMA o de Naciones Unidas o de cualquiera de sus organismos especializados (artículo 8 (1));
- Depositar un instrumento de adhesión que cumpla los requisitos del depositario (artículo 8 (1));
- Especificar en su documento de adhesión que si aceptan algún Anexo específico (o capítulos de estos)¹⁰ (artículo 8 (3));
- Transmitir su intención que vincularse al Anexo General (artículo 9);
- Declarar los territorios a los cuales se aplica la adhesión (artículo 10);
- Si se adhiere a cualquier Anexo específico o a cualquier capítulo(s) de algún Anexo, notificar al depositario cualquier práctica recomendada contra la cual se planteen reservas, declarando las diferencias que existen entre las disposiciones de su legislación nacional y las disposiciones de las prácticas recomendadas de que se trate (artículo 12).

El instrumento de adhesión se presenta normalmente al depositario (la OMA) por un ministro, un alto funcionario o un representante de la embajada. Es también habitual dar relieve al acontecimiento con una pequeña ceremonia y cierta publicidad. El depósito del instrumento será un motivo de celebración tanto para el Gobierno como para la comunidad comercial internacional, y la culminación de su durar labor para convertir a su economía en una Parte Contratante.

RECUADRO 4 DE INFORMACIÓN:

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA PREPARAR LA ADHESIÓN

- Medida 1:* Consulte a su Ministerio pertinente para determinar el proceso de adhesión a Convenios multilaterales.
- Medida 2:* Póngase en contacto con otros Ministerios para abordar las disposiciones del Convenio que puedan afectar a sus exigencias.
- Medida 3:* Póngase en contacto con el Ministerio pertinente respecto a otros requisitos del tratado que deban cumplirse.
- Medida 4:* Elabore cualquier documentación necesaria para obtener la aprobación del Gobierno para la adhesión (se tratará normalmente de un memorando formal enviado a los Ministros para explicar el propósito y la necesidad de adhesión. Para elaborar este memorando deberá remitirse a los materiales de los anteriores capítulos 1 y 2).
- Medida 5:* Colaborar con el Ministerio pertinente en la preparación del instrumento de adhesión. Dada la naturaleza formal del instrumento de adhesión, es probable que el Ministerio tenga expertos en este ámbito que puedan preparar el instrumento para ustedes.
- Medida 6:* Si se proponen acceder a algún Anexo específico o a sus capítulos, aconseje al Ministerio que prepara el instrumento de cualquier reserva que se propongan incorporar contra las prácticas recomendadas en tales Anexos.

¹⁰ Para simplificar y facilitar su proceso de adhesión, podrían considerar la aceptación de tantos capítulos de los Anexos específicos como puedan, con objeto de obtener aprobaciones de una sola vez y evitar la necesidad de presentar instrumentos múltiples de adhesión. Los Anexos específicos A, B y C son "objetivos fáciles" porque reflejan prácticas ya comunes en la mayor parte de las administraciones aduaneras.

3.10 ¿Se permite formular reservas?

Las reservas se permiten solamente a las prácticas recomendadas en los Anexos específicos. Las Partes Contratantes deben revisar estas reservas cada 3 años. El depositario (OMA) debe ser informado sobre la eventual continuación de las reservas.

3.11 ¿Qué sucede después de la adhesión?

A partir del día de la adhesión a Kioto, el Convenio revisado será obligatorio para ustedes en la medida en que lo hayan aceptado. Estarán sometidos a las disposiciones del Cuerpo, del Anexo General y de cualquier Anexo o capítulo específico indicados en su instrumento de la adhesión. Tendrán 3 años para llegar a cumplir con cualquier norma del Anexo General que no cumplieren en el momento de la ratificación, y de 5 años para cualesquiera normas transitorias.

Se ha creado en la OMA un Comité de Gestión para administrar el Convenio revisado. Al hacerse parte también será miembro del Comité de Gestión, con plena participación en cómo se administrará el Convenio revisado.

RECUADRO 5 DE INFORMACIÓN:

COMITÉ DE GESTIÓN DE KIOTO

Al prepararse para convertirse en una Parte Contratante es importante que comprendan y acepten las responsabilidades que conlleva ser miembro del Comité de gestión. Deberán asegurarse de que su organismo esté dispuesto a asumir estas funciones. Sus derechos y deberes como miembro del Comité incluyen:

- asistencia a las reuniones del Comité (que se celebrarán al menos una vez al año);
- recomendación de enmiendas al Cuerpo, al Anexo General y a los Anexos específicos;
- recomendación de incorporar nuevos capítulos al Anexo General;
- recomendación de nuevos Anexos específicos o capítulos;
- decidir sobre la modificación de las prácticas recomendadas o incorporar nuevas prácticas recomendadas;
- decidir si se conceden prórrogas a las Partes Contratantes que pidan tiempo adicional para aplicar las disposiciones del Anexo General.

Conclusiones: *Es posible adherirse en cualquier momento al Convenio revisado si ya es Parte Contratante, y tan pronto como entre en vigor si no fuese todavía una Parte Contratante. No debe cumplir con él en el momento de la adhesión. Mediante la adhesión, se comprometen a cumplir con los calendarios permitidos por el Convenio. La adhesión es un acto importante, pero no difícil.*

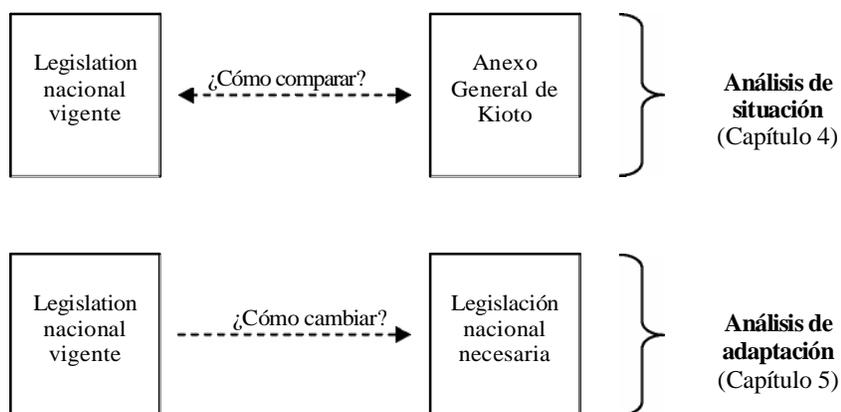
CAPÍTULO 4 - IDENTIFICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES PERTINENTES DE KIOTO

Este capítulo explica el primer paso que deberán dar para cumplir con Kioto. En este paso, debe comparar las disposiciones del Anexo General con su legislación nacional vigente (ya sea administrada por las Aduanas o por cualquier otro organismo de la Administración pública que tenga una responsabilidad reguladora oficial relativa al comercio internacional de mercancías y la recaudación de tasas e impuestos). Esto pondrá de manifiesto las disposiciones del Anexo General con las cuales cumplen ya, y aquellas pendientes de cumplir. Llamamos esto *un análisis de situación*.

En el capítulo 5 llevaremos este proceso a la siguiente etapa ayudándole a identificar el trabajo legislativo y procesal, en su caso, que necesita hacerse para "fijar las

RECUADRO 6 DE INFORMACION:

SITUACION Y ANALISIS DE ADAPTACION



diferencias" cuando no cumpla ya con Kioto. Este siguiente paso lo denominamos *análisis de divergencia*.

Para ayudar con estas operaciones, hemos diseñado una matriz de utilización simple y les hemos dado algunos ejemplos de cómo se pretende trabajar (véase la página 24).

4.1 ¿Qué se entiende por "legislación interna" y por "derecho aduanero"?

Kioto requiere que las Partes Contratantes demuestren que su legislación nacional, incluido su Derecho aduanero, cumpla con los principios establecidos en el Convenio. No se alarmen por esto. El Convenio revisado contempla la legislación nacional en un sentido muy amplio. No es necesario que sus legislación aduanera y otras pertinentes reflejen detalladamente cada norma del Convenio revisado. Es suficiente que ustedes puedan demostrar que en el conjunto de su marco regulador haya disposiciones que den efecto a las obligaciones del Anexo General. Así, ~~conviene demostrar que las disposiciones del Convenio revisado están contempladas por reglamentos, ordenanzas municipales, procedimientos operativos, decisiones, recomendaciones administrativas u otras disposiciones.~~

4.2 ¿Es difícil cumplir con el Anexo General?

Mientras que las disposiciones del Anexo General son obligatorias, muchas de las normas y de las normas transitorias están redactadas de una manera que proporciona cierto grado de flexibilidad a las Partes Contratantes en su administración. Un ejemplo simple de esto es la norma transitoria 3.4: "Siempre que sea posible, en los pasos fronterizos comunes, las administraciones de aduanas correspondientes efectuarán controles conjuntos.". La expresión "siempre que sea posible" permite que las economías cumplan con esta disposición sin la necesidad de establecer realmente controles conjuntos, *en las situaciones en que la logística lo hagan demasiado difícil.*

A medida que se familiaricen con el Anexo General, observará que sus obligaciones reflejan muchas prácticas que ustedes emplean ya. Esto se debe a que se ha elaborado de modo tal que refleja la práctica aduanera general, utilizando una terminología que, a veces, proporciona a las partes cierto grado de discreción. Recuerde también que tienen 3 años para llegar a cumplimiento de las diversas normas y 5 años para llegar al cumplimiento de las normas transitorias. El cumplimiento inmediato del Anexo no es esencial, a condición de que hay una intención a largo plazo en el momento de la adhesión de cumplir plenamente con sus plazos.

Recuerde siempre que Kioto proporciona a los organismos aduaneros gran latitud para permitir su cumplimiento.

4.3 ¿Por qué se presta especial atención al Anexo General?

Recordarán que, cuando resumimos la estructura del Convenio en el capítulo 1, observamos entonces que el Anexo General es obligatorio y que las Partes Contratantes deben aceptar el Anexo General sin reservas. Es por lo tanto importante centrarse en el Anexo General, al que prestaremos atención en este capítulo. Sin embargo, el mismo proceso de análisis debería también aplicarse a los Anexos específicos a medida que deseen adherirse a todos o a algunos ellos.

4.4 ¿Quién debería realizar el análisis de la situación?

El análisis de situación es un primer paso lógico hacia el cumplimiento y la adhesión, pero no es necesariamente un paso simple. Exige tiempo y esfuerzo, y es particularmente importante que los organismos le dediquen suficientes recursos. Lo mismo se aplica al análisis de divergencia en el capítulo 5. (Resumimos algunos principios clave de gestión del proyecto en el capítulo 6, pero al llegar a este punto es importante considerar la mejor manera de dar estos dos pasos clave en el proceso de adhesión.)

La experiencia en otras economías de la APEC ha mostrado que la mejor manera de dar ambos pasos es reunir a un equipo de expertos a tal efecto. ¿Por qué? El análisis de situación

requiere personal técnicamente especializado en la amplia gama de responsabilidades aduaneras para estudiar el Anexo General desde la perspectiva de sus ámbitos particulares de especialización y de establecer comparaciones con la práctica y procedimientos actuales. El personal con " experiencia sobre el terreno" está generalmente en mejores condiciones de determinar la fuente de autoridad reguladora en virtud de la cual se realizan las operaciones aduaneras. También deberían estar completamente familiarizadas con la legislación nacional, incluidas todas las políticas, prácticas y procedimientos pertinentes. De hecho, cuando estén analizando el Convenio revisado y la incidencia de éste en su administración, se ocuparán, en general, de conceptos con los cuales están muy familiarizadas.

No se puede, sin embargo, esperar que estos expertos técnicos trabajen sin orientación. Es por lo tanto también deseable que haya un Equipo de Gestión del Proyecto Kioto (EGPK) in situ para supervisar y coordinar sus actividades. La clave para que funcione el proceso de adhesión es seleccionar a la gente adecuada para el EGPK y para el Equipo de Expertos Técnicos (EET). Si los dos equipos comparten la carga de trabajo, la tarea de prepararse para la adhesión será mucho menos ardua para todos los implicados.

El EGPK debería aceptar la responsabilidad global de prepararse la adhesión, incluida la responsabilidad de gestionar la ejecución de cualquier política necesaria y de los cambios legislativos y administrativos. Debería también tener responsabilidad para asegurarse de que se adhiera al proceso de adaptación nacional del tratado. Los miembros del EGPK deberían por lo tanto ser funcionarios de alto nivel, con capacidades sobre políticas de desarrollo y gestión legislativa. Tales calidades complementarán las capacidades y habilidades del EET, que será responsable del detalle del análisis de situación.

Considere la formación de un Equipo de Gestión del Proyecto Kioto (EGPK) para supervisar el análisis de situación y emprender el análisis de divergencia, además de reunir a un Equipo de Expertos Técnicos (EET) para emprender el análisis de la situación.

4.5 Información del EGPK y del EET

Al principio, es importante informar plenamente a todos los participantes en el análisis de situación sobre el Convenio revisado en los términos establecidos en los capítulos 1 a 3 de estas directivas. Este informe debería ser llevado a cabo por personas que tengan un conocimiento detallado del Convenio, utilizando esta guía práctica como ayuda, para asegurarse de que su trabajo se lleve a cabo en el contexto del Convenio, de su estructura y objetivos.

También será necesario que los miembros individuales del EGPK y del EET se familiaricen con la terminología de Kioto, particularmente la de los artículos 2 y 3. Una comprensión clara de estos artículos ayudará considerablemente al análisis del documento.

4.6 ¿Cómo debería llevarse a cabo el análisis de situación?

Tras establecer los dos equipos, el próximo paso es desarrollar las modalidades de

APEC Guidebook to the revised Kyoto Convention

estudio que más les convengan. Es importante que el EGPK se familiarice plenamente con el Anexo General. Esto asegurará que el EGPK pueda asignar correctamente la materia a los miembros del EET. Una vez que se hayan asignado las tareas, pueden comenzar las modalidades del estudio. Se presentan continuación dos estudios de caso pertinentes de otras economías de la APEC que han completado con éxito el análisis de situación.

Estudio de caso # 1: Nueva Zelanda

La modalidad de estudio que se consideró apropiado en el análisis de situación de Nueva Zelanda debía identificar a los funcionarios que expertos en áreas pertinentes, dondequiera que se situaran en el país, y asignarles disposiciones particulares de Kioto según el caso. Los funcionarios expertos (participaron alrededor de 15) enviaron su análisis a una oficina central en el plazo de tiempo determinado. El trabajo fue luego cotejado por el equipo de gestión del proyecto.

Los funcionarios expertos eran voluntarios seleccionados según sus especialidades particulares. Se incluyó al abogado de la oficina en el equipo técnico. El equipo tuvo dos meses para finalizar el trabajo, que se ejecutó en mayoritariamente junto a sus deberes normales.

Estudio de caso # 2: Malasia

En el momento de la publicación, el Departamento Aduanero Real de Malasia estaba inmerso en su Camino de adhesión a Kioto. Enfocó esta tarea creando un comité de trabajo integrado por nueve funcionarios, con la responsabilidad de estudiar el Convenio revisado, los procedimientos del departamento y las buenas prácticas de otros países miembros de la OMA que se habían adherido al Convenio revisado.

Los compromisos del Comité de trabajo representaron una labor adicional para los funcionarios implicados, que procedían de diversas áreas operativas, incluido el asesor jurídico del departamento. El comité utilizó una matriz de incumplimiento para identificar las enmiendas requeridas a la legislación nacional y las instrucciones administrativas pertinentes. El resumen de incumplimientos con el Anexo General y los anexos específicos, así como las enmiendas propuestas se presentaron luego a la administración superior a efectos de decisión y de las eventuales acciones necesarias.

Corresponde a cada administración individual determinar la manera más apropiada de llevar a cabo el análisis de situación. Pero debe asegurarse de que sus expertos tengan el suficiente tiempo, oportunidad y apoyo para llevar a cabo esta tarea importante del mejor modo posible.

4.7 Análisis del Anexo General

La finalidad del análisis de situación es determinar si el modo en que un organismo aduanero lleva a cabo sus responsabilidades legales es conforme con las disposiciones del Anexo General. Si es así, cumple con Kioto; si no, las diferencias se convierten entonces en el tema del análisis de divergencia en el capítulo 5. A efectos de este análisis, podemos desatender los capítulos 1 y 2 del Anexo General - los

“Principios generales” y las “definiciones”. Nuestra atención se centra en los capítulos 3 a 10, que se resumen en el recuadro 7 de información.

RECUADRO 7 DE INFORMACIÓN:

DESCRIPCIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE KIOTO

Capítulo 3: Despacho y otros trámites aduaneros

Hay 45 disposiciones en este capítulo que es más amplio de todos. Los asuntos abordados son muy centrales para el desempeño de la actividad aduanera, desde las horas de apertura de las oficinas al tratamiento de declaraciones y de documentos.

Capítulo 4: Derechos e impuestos

- A. Cálculo, recaudación y pago de derechos e impuestos.
- B. Pago aplazado de los derechos e impuestos.

Como sugieren los encabezamientos, este capítulo se refiere a la recaudación y la devolución de ingresos. De modo interesante, el capítulo no compromete a la autoridad aduanera a la concesión de pagos aplazados de derechos e impuestos.

Capítulo 5: Seguridad

Éste es un capítulo corto destinado a mantener la toma de fianzas a niveles razonables para asegurarse de que no se utilicen a efectos punitivos.

Capítulo 6: Control aduanero

Otro capítulo breve diseñado para limitar el control aduanero a un nivel necesario a fin de asegurar el cumplimiento de la ley aduanera.

Capítulo 7: Aplicación de la tecnología de la información

Mientras que la TI se utiliza ahora comúnmente por las administraciones aduaneras, este capítulo no insiste en su introducción. La obligación de aplicar la TI es calificada por la necesidad de asegurarse de que sea rentable y eficaz, tanto para las Aduanas como para el comercio.

Capítulo 8: Relación entre las Aduanas y terceros

Proporciona normas sobre cómo tratar con los agentes aduaneros y con otros prestadores de servicios.

Capítulo 9: Información, decisiones y resoluciones de las Aduanas

- A. Información de aplicación general
- B. Información de naturaleza específica
- C. Decisiones y resoluciones

Capítulo 10: Recursos en asuntos aduaneros

- A. Derecho de recurso
- B. Forma y fundamentos del recurso
- C. Examen del recurso

4.8 Utilización de una lista de control

Deberán utilizar una herramienta de diagnóstico o "lista de control" por ayudar con el análisis, que puede ser utilizado tanto por el EGPK como por el EET para registrar sus resultados. La lista de control, que debe ser desarrollada por el EGPK, debería enumerar cada disposición de cada capítulo del Anexo General (y de los Anexos específicos) y proporcionar el espacio para que los miembros del EET indiquen la situación nacional aplicable a esa disposición, así como cualquier comentario.

La lista de control será luego utilizada por el EGPK para analizar las respuestas recibidas de los expertos y como base para emprender el análisis de divergencia (véase el capítulo 5). Se muestra un formato sugerido para la lista de control en la página 24. A efectos de esta guía práctica, hemos utilizado el capítulo 5 del Anexo General –seguridad– como ejemplo.

Cada economía de la APEC debería idealmente desarrollar una lista de control en su lengua nacional para facilitar su uso por los expertos técnicos y otros en el puesto de trabajo. Sin embargo, habrá que tomar precauciones al traducir el Convenio, para asegurarse de que se mantengan debidamente el significado y los matices de las diversas disposiciones.

Es importante asegurarse de que la fase de análisis de situación no se demore en exceso. Se considera que dos meses son suficiente hora para que el EET acabe su trabajo. Durante ese período los miembros del EGPK deberían consultar a los miembros del EET para supervisar el progreso y para identificar las áreas de problemas potenciales que puedan surgir más tarde en el proyecto.

4.9 ¿Cómo se completa la lista de control?

Cada una de las columnas en la lista de control desempeña una función importante:

- La columna 1 enumera cada disposición en el Anexo General.
- La columna 2 indica el contenido exacto de la disposición.
- La columna 3 determina si la disposición es una norma o una norma transitoria.
- La columna 4 determina puntos claves sobre la norma, incluido el grado de flexibilidad que proporciona.
- La columna 5 determina la naturaleza y fuente de legislación nacional que es pertinente para tal norma (cuando proceda).
- La columna 6 determina si la legislación nacional, y hasta qué punto, cumple con la obligación de Kioto.
- La columna 7 determina las medidas apropiadas que deben tomarse para que la legislación nacional cumpla con Kioto.

Las primeras 5 columnas son pertinentes para el análisis de situación. El EGPK debería ser responsable de preparar el formato de la lista de control y de completar las columnas 1 a 4. La columna 5 debería ser completada por el EET. Las columnas 6 y 7 serán completadas por el EGPK, pues conducen al análisis de divergencia, que se aborda en el capítulo 5.

Hemos completado las columnas 1 a 4 para mostrar su aspecto cuando la lista de control vaya al EET. Al elaborar los comentarios en la columna 4, el EGPK debe, en especial, atender a las directivas de Kioto de la OMA, que proporcionan indicaciones útiles sobre las diversas disposiciones. Debería tener en cuenta que los comentarios de la columna 4 se diseñan para recordar a los miembros del EET cualquier punto particular del que deban estar al corriente y contemplar cuando establezcan comparaciones entre las disposiciones de Kioto y la legislación nacional.

COMPARACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL ANEXO GENERAL CON LA LEGISLACIÓN NACIONAL

CAPÍTULO 5: FIANZA

Prov - ision	Texto	Tipo de Disposición	Puntos y cuestiones claves	Ley, reglamento o decreto pertinente/u otra fuente de legislación nacional	¿Es coherente con Kioto la legislación nacional? ¿Dónde es divergente?	Pasos necesarios para cumplir con Kioto
5.1	La legislación nacional enumerará los casos en que se requiere fianza y especificará las formas de constituirla.	Norma	<i>La legislación debe tener suficiente amplitud Para enumerar las situaciones donde las Aduanas puedan pedir una fianza y las condiciones de su establecimiento. Las formas de fianza deben especificarse.</i> <i>El artículo 3 será relevante si las mercancías están prohibidas o restringidas.</i>			
5.2	Las Aduanas determinarán el importe de la fianza	Norma	<i>Debe haber instrucciones claras en sobre cómo calcular el importe de fianza. Esta disposición, como todas las disposiciones de este Anexo, debe formar parte integrante de la legislación que aborda la norma 5.1</i>			
5.3	Se permitirá que las personas que deben constituir fianza elijan la forma de hacerlo, a condición de que sea aceptable para las aduanas.	Norma	<i>Los derechos de Aduanas se mantienen durante esta disposición en cuanto la forma de la fianza debe ser una de las establecidas en la legislación nacional y las Aduanas tienen el derecho a no aceptar una forma de fianza que sera incompatible con sus procedimientos</i>			
5.4	En los casos en que la legislación nacional disponga sobre el asunto, las aduanas no requerirán la fianza cuando concluyan que la obligación aduanera va a ser cumplida.	Norma	<i>Una vez más los derechos de Aduanas se mantendrán cuando no concluyan que se cumplirá la obligación recaudatoria.</i>			

5.5	Cuando se requiera la fianza para garantizar el cumplimiento de las obligaciones inherentes a un régimen arancelario, las aduanas aceptarán una fianza general, en especial de los declarantes que declaran regularmente mercancías en varias aduanas del territorio aduanero.	Norma	<i>Ésta es esencialmente una disposición comercial de facilitación. Las Aduanas pueden, sin embargo, requerir una fianza adicional si se considera que peligr la recaudación.</i>			
5.6	En los casos en que se requiera la fianza, su importe será el más bajo posible y, si garantiza el pago de derechos e impuestos, no deberá superar su importe potencial.	Norma	<i>La finalidad de la disposición es establecer el nivel de fianza, pero también indicar que una fianza no es un cauce para imponer alguna forma de pena o interés de los pagos retrasados.</i>			
5.7	La fianza constituida se liberará lo antes posible en cuanto las aduanas hayan verificado que las obligaciones por cuyo cumplimiento se requirió la fianza se han cumplido debidamente.	Norma	<p><i>La coordinación aquí se refiere a la decisión aduanera y no a ningún retraso subsiguiente que pudiera ocurrir en el sector bancario.</i></p> <p><i>Las disposiciones de este Anexo promueven la buena administración aduanera que es justa y razonable con el comercio y mantiene el derecho de las Aduanas de asegurar la recaudación.</i></p> <p><i>Esmuy probable que la legislación vigente de una administración aduanera permita que se cumpla con este Anexo desde el principio.</i></p>			

4.10 El análisis de situación en resumen

He aquí un resumen de los pasos en el análisis de situación:

- Establecer un equipo de gestión (EGPK) y designar un equipo de expertos técnicos (EET) para emprender el análisis de la situación **en el workplace**;
- El EGPK debería estudiar y llegar a estar muy familiarizado con el Anexo General;
- El EGPK prepara luego la lista de control y completa las columnas 1 a 4;
- El EGPK informa a los expertos técnicos y asigna el trabajo;
- El EGPK distribuye la lista de control y establece un calendario para la realización de los exámenes técnicos;
- El EET completa la columna 5 de la lista de control y la devuelve al EGPK;
- El EGPK revisa la lista de control para asegurarse de que el EET la ha completado adecuadamente.

Una vez que se han completado correctamente las columnas 1 a 5 de la lista de control, el EGPK está listo para la próxima etapa, es decir, la el análisis de divergencia.

Conclusiones: Este capítulo examina el análisis de situación, un método solvente y probado utilizado ya en la APEC para comparar la legislación, reglamentos, políticas, procedimientos y prácticas existentes con las disposiciones del Convenio revisado de Kioto. Éste es el primer paso esencial de su camino hacia la adhesión.

Un grupo de expertos, al que denominamos EET, llevará a cabo esta comparación y presentará sus conclusiones en el plazo acordado al Equipo de Gestión del Proyecto Kioto (el EGPK).

El EGPK comprobará probablemente de la comparación que su organismo cumple ya con amplias partes del Convenio. El desafío para su organismo es identificar dónde no cumple con Kioto y establecer su camino para corregir esta situación como condición para la adhesión.

CAPÍTULO 5

CUMPLIR CON KIOTO

En este capítulo explicamos la siguiente fase en el proceso: cómo determinar lo que deben hacer para cumplir con Kioto.

El capítulo 4 resumió el método de comparar la legislación nacional, la política, las prácticas y los procedimientos con Kioto, particularmente con el Anexo General. A consecuencia de este análisis de situación, debería contar ahora con una lista de control completa relativa a todas las disposiciones generales del Anexo. El siguiente paso para el cumplimiento de Kioto se denomina "análisis de divergencia". Como el nombre indica, este análisis identifica las "divergencias" en la legislación nacional que deben subsanarse para poder seguir con la adhesión y asegurar el cumplimiento completo del Convenio en un cierto plazo. Éste es un proceso que debe implicar la consulta con la comunidad comercial que estará muy interesada por los cambios que puedan afectar a sus actividades empresariales. El apoyo de la comunidad comercial también ayudará a allanar la senda de la adhesión.

En este capítulo nos concentraremos de nuevo en el Anexo General. Según lo mencionado anteriormente en esta guía práctica, no se requiere la aceptación de todos o de alguno de los Anexos específicos para lograr la adhesión al Convenio. Los Anexos específicos son, no obstante, un componente muy importante de Kioto y se exhorta a cada Parte Contratante a adoptar los principios de los Anexos específicos y a adherirse a tantos como sea posible en determinado plazo. Puede utilizar el mismo proceso con los Anexos específicos que con el Anexo General para asegurar el cumplimiento.

5.1 Orientación preliminar para el equipo de gestión

Al llegar a este punto, el EGPK debería estar listo para comenzar el análisis de divergencia. Esto forma parte de la responsabilidad global del equipo que, según lo indicado en el capítulo 4, también incluye la responsabilidad subsiguiente de llevar a cabo cualquier cambio político, legislativo y administrativo que resulte necesario. Si su administración es una Parte Contratante actual, habrá asuntos adicionales para su examen por el EGPK, los cuales se abordan más tarde en este capítulo.

Antes de comenzar el análisis de divergencia, el EGPK debería verificar el trabajo realizado por los expertos técnicos. ¡Los expertos pueden estar equivocados y sus opiniones podrían reflejar a veces prácticas que no se apoyan en la ley! El EGPK debería considerar los resultados presentados por los expertos como un indicador fiable, pero siendo necesaria su validación final.

5.2 ¿Qué es un "análisis de divergencia"?

En el análisis de divergencia examinarán de cerca cada una de las disposiciones de Kioto con el objetivo de determinar si la legislación nacional cumple ya, en virtud del cumplimiento directo de la disposición específica, o en virtud de su cumplimiento de un artículo general del Convenio. En caso contrario, puede ser necesaria la enmienda legislativa. Para llevar a cabo este análisis, es importante tener en cuenta los siguientes tres indicadores.

Primero, **el artículo 3 del Convenio** establece que:

Las disposiciones de este Convenio no impedirán la aplicación de la legislación nacional por lo que se refiere a prohibiciones o restricciones en las mercancías que están sujetas al control aduanero.

Este artículo debería nunca ignorarse. Prevalece respecto a cada disposición del Anexo durante todo el Convenio cuando las mercancías están sujetas a prohibiciones o a restricciones nacionales, y da preeminencia a la legislación nacional ante el Convenio en tales casos. Permite tomar medidas reguladoras *contra las mercancías prohibidas o restringidas* que difieran de las técnicas establecidas en el Convenio, y no obstante seguir cumpliendo con el Convenio.

En segundo lugar, observar siempre las flexibilidades existentes en la terminología de las normas y de las normas transitorias a las las cuales hicimos referencia en el capítulo 4. Permiten interpretar algunas disposiciones del Anexo de manera menos restrictiva al considerar si efectivamente su legislación nacional cumple con Kioto. Se considerarán de nuevo más adelante en este capítulo.

Tercero, recuerde que el término "legislación nacional" significa:

Leyes, reglamentos y otras medidas impuestos por una autoridad competente de una Parte Contratante y aplicables en el territorio de la Parte Contratante de que se trate, o los Tratados en vigor vinculantes para esa Parte.

Ésta es una amplia definición que puede incluir documentos tales como directivas prácticas, orientación administrativa y otras fuentes reguladoras que no requieran normas legislativas formales.

5.3 Estar listo para el análisis de divergencia

Además, el EGPK no debería perder de vista las cuestiones siguientes al examinar su legislación nacional en el contexto del análisis de divergencia:

- Considere las opiniones de los expertos técnicos respecto a cada disposición del Anexo como asesoramiento útil, pero proceda a su verificación final.
- Sea consciente de la legislación de otros organismos que convenga tener en cuenta al considerar las disposiciones del Anexo, para asegurarse de que la legislación nacional se tenga en cuenta en todos sus elementos.
- Obtenga asesoramiento jurídico de forma rutinaria cuando exista cualquier incertidumbre sobre las disposiciones legales.
- Recuerde que no es necesario cumplir totalmente con Kioto en el momento de la adhesión, y que cualquier cambio necesario puede realizarse tras la adhesión, durante los períodos transitorios de aplicación.
- Se insta a la adopción de mayores facilidades que las pedidas por el Convenio (artículo 2 de Kioto).

5.4 Ejecución del análisis de divergencia: completar la columna 6

Al llevar a cabo el análisis de divergencia, el EGPK debe completar las columnas 6 y 7 de la lista de control. Estos pasos obligan a hacerse las preguntas siguientes:

- ¿Es coherente la legislación nacional con Kioto? En caso negativo, ¿dónde es contraria?
- ¿Qué debemos hacer para llegar a cumplir con Kioto?

Cuando contesten a la primera pregunta, podrán completar la columna 6. Al hacer esto, debería considerar las siguientes cuestiones suplementarias:

1. ¿Con qué disposiciones de Kioto cumple su legislación nacional vigente?
2. ¿Con qué disposiciones de Kioto su legislación nacional vigente es contraria o está en conflicto?
3. ¿Qué disposiciones de Kioto no están contempladas actualmente por la legislación nacional?

Como consecuencia de plantearse estas preguntas podrán identificar en la columna 6 en qué medida sus prácticas y leyes actuales son contrarias al Anexo General.

Esperamos que los resultados de la columna 6 muestran en buena medida que su legislación, reglamentos, políticas, prácticas y procedimientos vigentes son cumplen en gran parte con el Anexo General. Como hemos dicho antes, el Anexo General refleja ampliamente la práctica común de la administración aduanera en todo el mundo.

5.5 Ejecución del análisis de divergencia: completar la columna 7

El siguiente paso es determinar la manera en que cambiarán la práctica y/o la legislación actuales para eliminar las incoherencias identificadas en la columna 6. Esto les permitirá identificar los cambios que deberán realizarse en la legislación nacional, y completar la columna 7. Ésto es de nuevo la responsabilidad primaria del EGPK, pero el EGPK deberá discutir los cambios propuestos con el miembro pertinente del EET para asegurarse de que los cambios maximicen los beneficios potenciales del organismo.

En términos de respuestas a las preguntas 2 y 3 de la sección 5.4 (arriba), el EGPK deberá contestar, en cada caso:

- *¿Por qué no cumplimos con Kioto?*
- *¿Qué impide el cumplimiento?*
- *¿Qué cambios necesitamos para llegar a cumplir?*
- *¿Cuáles de estos cambios podrían llevarse a cabo durante el plazo de aceptación previsto en el Convenio revisado?*
- *¿Cuáles de estos cambios podía llevarse a cabo durante el período de aplicación previsto en el Convenio?*

El EGPK debe recomendar la acción necesaria -su propio camino- para ajustar la legislación nacional a Kioto. Estos cambios deberán realizarse antes de la adhesión o después, pero siguiendo el calendario previsto por el Convenio. No hay ninguna otra alternativa.

5.6 Un recordatorio sobre reservas existentes

Si su administración es una Parte Contratante del Convenio actual, deberá prestar atención tomarse a identificar reservas anteriores contra las disposiciones que se encuentren ahora en el Anexo General. Deberán retirarse esas reservas como parte de los preparativos de adhesión al Convenio. Puede desear ponerse en contacto con la OMA, que se congratulará en proporcionarle una copia oficial de tales reservas.

5.7 Ejecutando la columna 7 - la etapa final al cumplimiento

Cuando hayan completado la columna 7, habrán creado una lista de control de las medidas que deben tomarse para permitir que su organismo cumpla plenamente con Kioto. El siguiente paso es llevar esto a la realidad.

En la práctica, los cambios que deban hacerse en general no serán difíciles ni extensos. Se extenderán probablemente entre algunas enmiendas a la legislación aduanera, mediante cambios en los reglamentos, instrucciones prácticas revisadas para el personal, o remodelación de documentos para el uso del colectivo comercial.

Lo importante es que los organismos reconozcan que el proyecto no termina con cumplimentar la columna 7, sino que con la ejecución de las tareas identificadas en la columna 7. Esta fase del proyecto deberá planearse y coordinarse tan correctamente como el resto del proyecto. Corresponde a los organismos decidir si desean designar a otro equipo para gestionar los cambios de la columna 7, pero en interés de la continuidad y de la integridad del proyecto, recomendaríamos enérgicamente que el EGPK también sea responsable de gestionar los cambios, utilizando al personal de organismo cuando sea necesario para ayudarlos en esta tarea.

Puede utilizarse la siguiente plantilla como base del plan de acción para ayudarle a asegurarse de que se completen correctamente las actividades necesarias.

PLAN DE ACCIÓN

Actividad	Agente(s) responsable(s)	Recursos necesarios	Comunicación con los interesados	Coordinación	Jalón
<i>Lista de cada actividad identificada en la columna 7</i>	<i>Determine quién es responsable de emprender la actividad</i>	<i>Determine las personas y otros recursos necesarios para completar la tarea</i>	<i>Determine quién debe ser consultado (p. ej., las asociaciones industriales, departamentos gubernamentales) y el (los) método(s) de consulta</i>	<i>Determine la fecha en que la actividad debe finalizar</i>	<i>Determine cómo se evaluarán los progresos</i>

Conclusiones: *Este capítulo pone de relieve la importancia de identificar cualquier área en que su administración no pueda cumplir con Kioto y en la determinación de qué cambios se realizarán para llegar a cumplir.*

Cuando el grupo de gestión haya acabado su trabajo, su administración tendrá una posición clara respecto a la adhesión de Kioto que puede continuar por los cauces gubernamentales pertinentes. El siguiente capítulo de esta guía práctica le ayudará con esta labor.

Al llegar a este punto, debería pensar también en el futuro. Se recomienda que cree ahora un grupo para comenzar el trabajo a más largo plazo para poner al diapasón la legislación de su administración con el Convenio en conjunto. Su administración debería continuar tratando esto con alta prioridad hasta que se logre el cumplimiento completo.

CAPÍTULO 6 PLANEANDO PARA EL ÉXITO

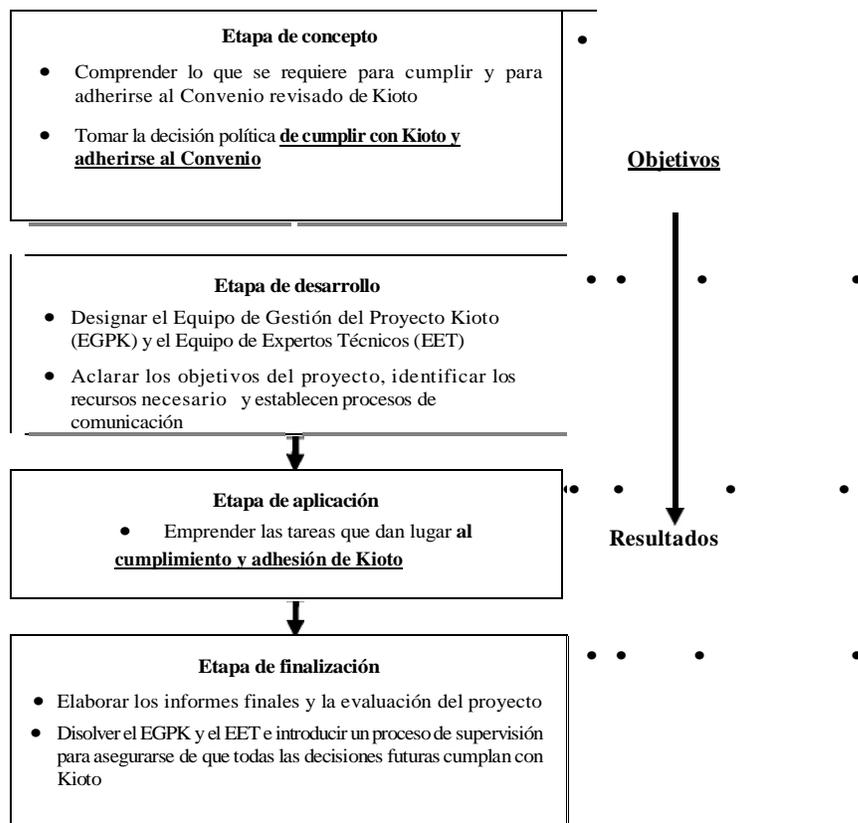
En este capítulo le proporcionamos orientación sobre cómo asegurar el éxito de su proyecto Kioto aplicando principios básicos de gestión del proyecto.

6.1 Las etapas de un proyecto

¿Qué es un proyecto? Aunque hay muchas definiciones de un proyecto, un proyecto es esencialmente una tarea claramente definida, llevada a cabo para lograr objetivos definidos en cierto plazo de tiempo, que produzca un resultado claro. Los proyectos pasan normalmente por 4 etapas:

- 1. Etapa de concepto.** En esta fase, el proyecto es poco más que una idea que está tomando la forma. Implica un período de reflexión y consulta preliminares, y el desarrollo de un mejor entendimiento de lo que la idea puede requerir para convertirse en realidad. Muchos de los que lean por primera vez esta guía práctica, o que asistan al taller de la APEC, estarán todavía en la etapa de concepto. Esa etapa termina cuando haya una decisión política clara de emprender el proyecto. En su caso, generalmente será una decisión de alto nivel de que el organismo hará un esfuerzo consciente de cumplir con Kioto y de adherirse al Convenio.
- 2. Etapa de desarrollo.** En esta fase, el proyecto comienza a tomar forma. Se designa al equipo del proyecto, el proyecto es **scoped** (se determinan sus objetivos y resultados) y planificado, se identifican los recursos necesarios para el proyecto y se comienza el proceso de comunicación con los interesados.
- 3. Etapa de aplicación** En esta fase, se ejecuta el proyecto. El equipo del proyecto y los que trabajan en el proyecto realizan en la práctica las tareas que se han planeado. El proyecto se convierte en una realidad. En el caso de este proyecto, la fase de aplicación se completará con la adhesión al Convenio o la realización de todas las acciones necesarias para hacer que el organismo cumpla con Kioto, primando aquella de las dos que sea la posterior.
- 4. Etapa de finalización** Esta etapa final se alcanza una vez que el proyecto ha completado su objetivo. En ese momento se redactan los informes finales, se prepara una evaluación del proceso global, se informa a los interesados que se ha acabado el proyecto, se reconocen los esfuerzos del equipo del proyecto, se disuelve el equipo y el producto del proyecto se absorbe en las funciones administrativas normales del organismo. Es también útil en esta fase identificar un proceso de supervisión que siga el organismo para asegurarse de que continúen tratándose debidamente todos los asuntos pertinentes en el contexto de Kioto.

**RECUADRO 8 DE INFORMACIÓN:
GESTIÓN DEL PROYECTO KIOTO**



6.2 Planificación de su proyecto Kioto

Hemos observado en la guía práctica que hay varios pasos que deben darse para poder cumplir con Kioto. Éstos son los pasos que se han analizado en los capítulos 3, 4 y 5 –adhesión, análisis de situación, análisis de divergencia y aplicación de las medidas de la columna 7.

Éstos son todos los elementos de su proyecto -son las tareas que deben emprenderse para lograr dos resultados clave: la adhesión y el cumplimiento. Los pasos tienen objetivos claros, un calendario de realización y recursos que deben aplicarse. En pocas palabras, la preparación de su organismo para adherirse y para cumplir con el Convenio revisado permite satisfacer todos los criterios de un proyecto.

6.3 Liderazgo

En breve miraremos cómo puede crear su proyecto, pero primero, unas palabras sobre el liderazgo. Para tener éxito, los proyectos importantes deben tener el apoyo y estímulo de los principales encargados del organismo. La adhesión a Kioto no es ninguna excepción. Es importante que el Jefe de su organismo aduanero apoye y promueva los objetivos clave de cumplimiento y de adhesión de Kioto. El Director de la agencia tendrá un cometido que desempeñar para asegurarse de que todo el Gobierno apoye la iniciativa, de que los ministros y otros agentes aprecien el significado del Convenio revisado y que el organismo en conjunto comprenda la prioridad que se debe dar al cumplimiento y a la adhesión.

El Director de la agencia debería también implicarse de cerca en la selección del personal para emprender el proyecto. Esto incluye personalmente la designación o aprobación de la presidencia del equipo de gestión (u ofrecerse voluntariamente para asumir tal cargo), y consultar con el interesado sobre los miembros del EGPK y los miembros del EET. También incluye recabar informes regulares sobre el progreso del proyecto y ayudar a resolver cualquier dificultad que pueda surgir.

6.4 Desarrollo del proyecto

Los proyectos solamente tienen éxito si se gestionan competentemente, se estructuran correctamente, se planean cuidadosamente, y se financian debidamente. Esto se aplica particularmente a las dos etapas intermedias del proyecto, es decir, desarrollo y aplicación. En el presente capítulo examinamos estas dos etapas y proporcionamos una matriz simple de planificación para ayudarle a empezar. Asumiremos a estos efectos que su organismo ha adoptado la decisión de adherirse al Convenio revisado y que están dispuestos a pasar de la etapa de concepto a la etapa de desarrollo.

Durante la etapa de desarrollo, deberán hacer lo siguiente:

- **Cree la estructura del proyecto que mejor se adapta a su organismo.** Hemos sugerido ya que establezcan un EGPK para gestionar el proyecto y un EET para llevar a cabo el análisis de la situación. También deberán considerar cómo informará el EGPK al Director de la agencia y a otros Directores, y si deben establecer medidas formales con otros organismos.
- **Identificar y autorizar la acción de los miembros del EGPK.** Deberán elegir al personal adecuado para el EGPK. Lo más importante de todo es elegir a la persona que dirigirá el EGPK. También deberán preparar los requisitos del EGPK de modo que sus miembros tengan una idea clara de lo que se espera de ellos. Una de las tareas del EGPK debería ser identificar al EET y delegar sus funciones a ellos. Para permitir que desempeñen efectivamente sus funciones, deberán ser informados detalladamente sobre el Convenio revisado y el propio proyecto.
- **Alcance del proyecto.** El EGPK deberá recibir orientación en cuanto a lo que el organismo quiere hacer. Por ejemplo, si el organismo cumplirá con Kioto, la adhesión al Convenio revisado, la adhesión a alguno o a todos los Anexos específicos, así como al Anexo General, cuándo se producirá la

adhesión, etc. La determinación del alcance es importante, porque sin ella la planificación no puede avanzar.

- **Planificación del proyecto.** El EGPK deberá planear las diversas etapas del proyecto y preparará las columnas 1 a 4 de lista de control, que en el marco del EET completará cada capítulo del análisis de situación, etc. La planificación es crucial, y le hemos dado un ejemplo simple como punto de partida. Recuerde, al planificar, deben establecer:
 - ¿Qué se va a hacer?
 - ¿Por quién?
 - ¿Para cuando?
 - ¿Utilizando qué recursos?
 - ¿Quién deben mantenerse informados de los progresos?
 - ¿Cómo se mantendrán informados?

También deberán asegurarse de que sus planes estén completamente documentados y contengan puntos de referencia claros de modo que pueda medirlos e informarse sobre su progreso.

- **Financiación del proyecto** Deberán asegurarse de que el EGPK y el EET tengan suficientes recursos para ayudarlos en su trabajo. Esto podría incluir material informático y el apoyo de secretaria, fondos de viaje para trabajar con las regiones, liberación de tiempo de otros deberes, etc.
- **Desarrollar una estrategia de comunicación.** Muchos interesados, tanto dentro como fuera del organismo, estarán afectados o participaran en el proyecto. Deberán ser informados de cómo se está llevando a cabo el proyecto y qué progresos se están haciendo. Esto puede hacerse de muchas maneras. Un boletín del proyecto emitido regularmente explicando los progresos es una buena idea, así como un informe periódico al personalo de alto rango.

Para ayudarle a desarrollar el plan del proyecto, hemos diseñado la siguiente matriz simple de planificación. Este solo un modelo, y deberán desarrollar su propio plan para satisfacer sus propias necesidades.

MATRIZ BÁSICA DE PLANIFICACIÓN

Tarea clave	Actividades	Agentes responsables	Recursos requeridos	Comunicaciones con los interesados	Plazos	Punto de referencia
Crear la estructura del proyecto	Determinar la mejor estructura del proyecto Desarrollar las condiciones del EGPK, del EET y otros comités	DG, Directores DG, agentes de alto rango	Reunión de personal ejecutivo	Asesoramiento preliminar a los interesados de la intención de continuar con el proyecto y estructura anticipada del proyecto	En el plazo de 1 mes de la decisión de adherirse al Convenio	Documento que recoja la estructura acordada y las especificaciones del proyecto
Determinar el personal del proyecto	Designar a la presidencia EGPK y a otros miembros Determinar y designar el EET Informar a los miembros del EGPK y del EET sobre el Convenio de Kioto y el proyecto.	DG, agentes de alto rango, Director del EGPK EGPK Director del EGPK; consultor exterior (si procede)	Reunión de la DG y de agentes de alto rango Reunión del EGPK Seminario para el EGPK y el EET	Consejo a los interesados por los miembros de equipo del proyecto y direcciones y números de contacto	En el plazo de 1 mes del cumplimiento de las condiciones Cuanto antes después de la identificación del EGPK y del EET	Primera reunión del EGPK Dirigir el seminario de sensibilización
Alcance del proyecto	Establecer los objetivos del proyecto, incluido cualquier Anexo específico que deba cumplirse	EGPK al mismo tiempo que la DG	EGPK para revisar el alcance del proyecto a la luz de objetivos, del conocimiento de Kioto etc.	Asesoramiento a los interesados del alcance completo del proyecto	En el plazo de 1 mes del establecimiento de EGPK	Aprobación de los documentos sobre el alcance
Planificación del proyecto	Establecimiento de los documentos de planificación del proyecto	EGPK	Documentos que deben elaborarse usando programas informáticos convenientes e impresos en papel.	Proporcionar a los interesados los documentos de planificación, si procede	En el plazo de 2 meses del establecimiento del EGPK	Documentos de planificación completados aprobados por EGPK y la DG

6.5 Ejecución del proyecto ***

Una vez que han desarrollado su proyecto, entonces estarán en condiciones de hacer que suceden. Están dispuestos a trasladarse a la etapa 3, aplicación. Hay varias medidas que deberán tomar, algunos del que harán a cumplir con Kioto, algunos del que le prepararán para la adhesión, y que son interrelacionados. Éstos son los pasos que identificamos en los capítulos 3.4 y 5:

- **Desarrolle su estrategia de adhesión** Aquí es donde el EGPK trabajará con sus colegas en otros organismos para preparar la base necesaria para la adhesión, por el encuentro:
 - Los requisitos constitucionales de su economía para la adhesión al Convenio
 - Los requisitos dla OMA como el depositario.
- **Determine sus niveles de cumplimiento** Aquí es donde emprenderán los pasos necesarios para determinar el cumplimiento:
 - El EGPK desarrollará la lista de control y las columnas completas 1 a 4
 - El EET entonces acabará el análisis de la situación (columna 5)
 - El EGPK entonces acabará el análisis de divergencia (columnas 6 y 7)
- **Logre el cumplimiento.** Introduzca la nueva legislación, los nuevos procedimientos, las nuevas instrucciones al personal etc que será necesario para que demuestren el cumplimiento. Cuando estos cambios se hayan realizado con éxito, y son completamente Kioto cumpl**, entonces puede decir que la etapa 3 ha acabado. Mientras que estos cambios están aún en el proceso, sin embargo, la etapa 3 permanece unfinalised.

6.6 Concluir el proyecto

Una vez que han acabado todos los requisitos de cumplimiento y se han preparado para la adhesión al Convenio revisado, se acabará el proyecto y el EGPK puede disolverse. Es normal para el archivo del EGPK, los planes del proyecto, los presupuestos y otros documentos que deben retenerse. Es particularmente importante que la situación y los análisis de divergencia se retengan para la referencia futura. Estos documentos ayudarán a futuros administradores a comprender lo que participó en realización del cumplimiento de Kioto.

Es también práctica normal para que el Presidente del EGPK elabore un informe para el director de la agencia sobre el trabajo emprendido por el EGPK, que esencialmente representa una descripción de la manera en que el equipo del proyecto enfocara su tarea, y una evaluación de la eficiencia y eficacia del organismo en conjunto en la realización de los objetivos del proyecto. El informe incluiría provechosamente un proceso recomendado de supervisión a que el organismo debe seguir para asegurarse de que continúen tratándose debidamente todos los asuntos pertinentes en el contexto de Kioto.

6.¿7 Qué sucede después de que se logren la adhesión y el cumplimiento?

Una vez que el proyecto ha terminado, el trabajo que supone ser una Parte Contratante del Convenio revisado –tal como el participar en el Comité de Gestión – puede absorberse en las funciones administrativas normales del organismo. Estas funciones deberán incluir la capacidad de supervisar cualquier enmienda que se haga al Convenio revisado para asegurarse de que el organismo siga siendo cumpl**. Del mismo modo, se debería considerar que cualquier cambio propuesto a la legislación nacional habida cuenta de Kioto se asegura de que sean completamente coherentes con las disposiciones del Convenio revisado. Los procedimientos para asegurarse de que se siga a estos vitales pasos deberían identificarse claramente en el proceso en curso de supervisión, según lo discutido anteriormente.

***Conclusiones:** La tarea de adherirse al Convenio revisado y de convertirse en cumplir con Kioto puede lograrse mejor si se trata como proyecto clave para el organismo y se gestiona según principios de gestión del proyecto. El EGPK es el equipo apropiado para gestionar el proyecto y la silla EGPK sería el jefe del proyecto.*

Los proyectos solamente tienen éxito si son:

- *Imaginativamente llevado*
- *Competentemente gestionado*
- *Correctamente estructurado*
- *Cuidadosamente previsto*
- *Bien financiado.*

Los organismos ejecutando Kioto deberían asegurarse sobre todo de que se dé al proyecto un nivel apropiado de prioridad y liderazgo.

CAPÍTULO 7 PRÓXIMOS PASOS

En este capítulo, miramos en lo que debe hacer después, y donde puede encontrar

la ayuda. 7.1 Próximos pasos

Lo que hacen después dependerá del donde son en relación con las etapas del ciclo del proyecto. Muchos de ustedes aún considerarán si adherirse al Convenio. Si están así aún en la etapa conceptual y será importante que ustedes tomen una decisión definida por lo que se refiere a sus intenciones. Si deciden ya hacerse una parte, deberán emprender una autovaloración del donde han alcanzado en el proceso, el documento del el cual evaluación y entonces movimiento allí. ¿Le ténga, por ejemplo, empezados a planear el proyecto? ¿Han creado una estructura del proyecto? ¿Tienen scoped el proyecto o identificaron quién estará en su equipo del proyecto?

Cualquiera que sea la etapa que sean en, no es demasiado tarde para adoptar un planteamiento de gestión del proyecto de la adhesión y del cumplimiento de Kioto, según lo sugerido en el capítulo 6. Eso dará la forma y la dirección a su proyecto, y le ayudará a definir lo que hay que hacer, y by when.

7.2 Ayuda exterior

Debería también tener en cuenta que hay los organismos y otros Cuerpos que pueden apoyarle en sus esfuerzos y proveerle de una más orientación. Dos fuentes clave de ayuda son la secretaría del SCRA de la APEC y la OMA. Ambos podrán proporcionar ayuda a través de talleres y la información sobre el Convenio. Hay otros Cuerpos con el conocimiento para especialistas del Convenio que puede ayudarle –tales como el centro para estudios aduaneros en la universidad de Canberra - y hay varios organismos aduaneros en la APEC que hayan estado a través del proceso de adhesión o examinen en un futuro próximo el proceso.

7.3 Contactos

Para más información alrededor de esta guía práctica, se pone en contacto:

Política y plan de actividad de ingresos y
empresarial de sección de facilitación
Servicio aduanero de Nueva Zelanda
Wellington
NUEVA ZELANDA

Teléfono: + 64.4.473.6099
Fax: + 64.4.473.3270

Director, servicio
aduanero australiano
internacional 5 LEY 2612
de Canberra de avenida de
Constitución

Teléfono: + 61.2.6275.6828
Fax: + 61.2.6275.6819

O puede ponerse en contacto con el centro para Aduanas & estudios del impuesto especial en la universidad de Canberra: customs.centre@canberra.edu.au

El sitio Internet OMA también contiene la información útil: www.OMAomd.org

Conclusiones: Ahora es la época para emplear el trabajo que han hecho hasta ahora para trasladarse la adhesión y al cumplimiento de Kioto. Hay colegas en la fraternidad aduanera que estará muy muy complacida de ayudarle a lo largo de la

APEC - Guía práctica del Convenio revisado de Kioto
senda.

