



Asamblea General

Distr. general
15 de abril de 2008
Español
Original: inglés

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional

41º período de sesiones

Nueva York, 16 de junio a 3 de julio de 2008

Posible labor futura en materia de comercio electrónico: cuestiones jurídicas que plantea la introducción y la gestión de ventanillas únicas en el comercio internacional

Nota de la Secretaría

Índice

	<i>Párrafo</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-7	2
II. La utilización de una ventanilla única en operaciones de comercio internacional: consideraciones normativas y cuestiones jurídicas	8-34	3
A. Concepto de ventanilla única, tipos existentes y sus ventajas	9-23	4
1. Concepto de ventanilla única	9-12	4
2. Tipos de ventanilla única	13-16	4
3. Ventajas de las ventanillas únicas	17-23	6
B. Cuestiones jurídicas que plantean la introducción y aplicación de ventanillas únicas	24-34	7
1. Creación de una ventanilla única	25	8
2. Determinación, autenticación y autorización	26-28	8
3. Protección de los datos	29-30	9
4. Cuestiones de responsabilidad	31-32	10
5. Documentos electrónicos	33-34	10
III. Naturaleza propuesta de la futura labor	35-41	11



I. Introducción

1. En 2004, tras concluir su labor referente a la Convención sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales, el Grupo de Trabajo IV (Comercio Electrónico) de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) pidió a la Secretaría que continuara siguiendo de cerca diversas cuestiones relacionadas con el comercio electrónico, incluidas las referentes al reconocimiento transfronterizo de las firmas electrónicas, y que publicara los resultados de sus investigaciones con miras a formular recomendaciones a la Comisión acerca de si cabría la posibilidad de emprender, en el futuro, una eventual labor sobre esos temas (véase A/CN.9/571, párr. 12).

2. En 2005, la Comisión tomó nota de la labor realizada por otras organizaciones en diversos ámbitos relacionados con el comercio electrónico y pidió a la Secretaría que preparara un estudio más detallado en el que se enunciaran propuestas sobre la forma y la naturaleza de un futuro documento general de consulta en el que se examinarían los diversos elementos necesarios para establecer un marco jurídico favorable al comercio electrónico, que la Comisión tal vez pudiera plantearse elaborar, en el futuro, con miras a prestar asistencia a los legisladores y autoridades normativas o encargados de formular políticas en todo el mundo¹.

3. En 2006, la CNUDMI examinó una nota que había preparado la Secretaría conforme a lo que la Comisión le había pedido (A/CN.9/604). En la nota se indicaban, como posibles elementos de un documento general de referencia, los siguientes temas: a) la autenticación y el reconocimiento transfronterizo de las firmas electrónicas; b) la responsabilidad y las normas de conducta para los prestadores de servicios de información; c) la facturación electrónica y las cuestiones jurídicas relacionadas con las cadenas de suministro en el comercio electrónico; d) la transferencia de derechos sobre bienes corporales y otros derechos efectuada mediante comunicaciones electrónicas; e) la competencia desleal y las prácticas comerciales engañosas en el comercio electrónico; y f) la protección de la esfera privada y de los datos en el comercio electrónico. En la nota se señalaban también otras cuestiones que cabría incluir en un documento de esa índole, aunque de forma más sucinta, como a) la protección de los derechos de propiedad intelectual; b) las comunicaciones electrónicas no solicitadas (*spam*); y c) la ciberdelincuencia.

4. En ese período de sesiones se respaldó la opinión conforme a la cual la tarea de los legisladores y de las autoridades normativas, en particular en los países en desarrollo, podría verse considerablemente facilitada si la Comisión formulara un documento general de consulta en el que se abordaran los temas señalados por la Secretaría. Se argumentó asimismo que tal documento podría servir de ayuda a la Comisión para concretar aspectos sobre los que, en el futuro, la propia Comisión pudiera emprender una labor de armonización. No obstante, algunas delegaciones objetaron que la gama de cuestiones señaladas era demasiado amplia y que tal vez fuera necesario reducir el alcance del documento general de consulta. Finalmente, la Comisión convino en pedir a su secretaría que preparara un modelo de capítulo de alcance más limitado del documento general de consulta en el que se trataran en

¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Suplemento N° 17 (A/60/17)*, párr. 214.

concreto las cuestiones relacionadas con la autenticación y el reconocimiento transfronterizo de las firmas electrónicas con el fin de examinarlo en su 40º período de sesiones, en 2007².

5. El modelo de capítulo que la Secretaría preparó conforme a lo solicitado por la Comisión (A/CN.9/630 y Add.1 a 5) fue presentado a ésta en su 40º período de sesiones. La Comisión elogió a la Secretaría por la preparación del modelo de capítulo y le pidió que lo publicara aparte como documento independiente. Si bien la Comisión no era partidaria de pedir a la Secretaría que emprendiera una labor similar sobre otros temas con miras a la preparación de un documento general de consulta, la Comisión acordó pedir a la Secretaría que continuara observando de cerca la evolución jurídica en los ámbitos pertinentes, con miras a formular, a su debido tiempo, sugerencias pertinentes³.

6. La Secretaría ha seguido observando la evolución tecnológica y los nuevos modelos comerciales que han surgido en el campo del comercio electrónico y que pueden repercutir en el comercio internacional. Un aspecto que la Secretaría ha estudiado detenidamente es el de las cuestiones jurídicas que se plantean a raíz de la utilización, en una operación, de una ventanilla única en el comercio internacional. Otras organizaciones y otros órganos internacionales interesados en la introducción de la práctica de la ventanilla única en el comercio internacional, en particular el Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (CEFACT) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA), han invitado a la Secretaría a estudiar otros posibles aspectos sobre los que podría cooperar con esas organizaciones en dicha materia.

7. En la presente nota se presentan consideraciones normativas y cuestiones jurídicas en relación con la introducción y la gestión de las ventanillas únicas (párrafos 8 a 34) y se formulan propuestas de realización de una posible labor futura en cooperación con otras organizaciones internacionales (párrafos 35 a 41).

II. La utilización de una ventanilla única en operaciones de comercio internacional: consideraciones normativas y cuestiones jurídicas

8. En los párrafos que figuran a continuación se describe el concepto de la ventanilla única, los tipos existentes y las ventajas que tienen. En el texto de dichos párrafos se reproduce en gran medida la información de fondo consignada en la Recomendación N° 33 del Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico, aprobada en septiembre de 2004⁴.

² *Ibid.*, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 17 (A/61/17), párr. 216.

³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 17 (A/62/17)*, párr. 195.

⁴ UN/CEFACT, *Recommendation and Guidelines on Establishing a single window – Recommendation No. 33*, September 2004 (United Nations publication, Sales No. 05.II.E.9, 2005); disponible en http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec33/rec33_trd352e.pdf.

A. Concepto de ventanilla única, tipos existentes y sus ventajas

1. Concepto de ventanilla única

9. En la mayoría de los países, las empresas que se dedican al comercio internacional se ven continuamente obligadas a preparar y a presentar un gran volumen de información y de documentación a diversas entidades gubernamentales a fin de cumplir los requisitos reglamentarios para operaciones de importación, exportación y tránsito. Esa documentación permite a los gobiernos llevar a cabo controles para cerciorarse de que los bienes importados y exportados satisfacen los requisitos previstos por las normativas de control del comercio (por ejemplo, en materia de salud y seguridad, así como otros requisitos reglamentados) y por los acuerdos internacionales; del mismo modo, se aseguran así de que se han abonado los derechos de aduana. Estos documentos permiten asimismo reunir, compilar y publicar estadísticas comerciales que hacen patentes el bienestar económico de diversos sectores industriales.

10. Ocurre con frecuencia que esta información y documentación debe presentarse por conducto de distintas entidades, cada una de las cuales tiene su propio sistema (manual o automatizado) y sus formularios sobre papel. Como se señala en la Recomendación N° 33 del CEFACT, estos engorrosos requisitos y los costos que entraña su cumplimiento constituyen una carga tanto para los gobiernos como para el mundo empresarial y, al mismo tiempo, pueden obstaculizar el desarrollo del comercio internacional⁵.

11. Una de las soluciones para evitar este problema consiste en que se establezca una “ventanilla única”⁶, un sistema con arreglo al cual es suficiente que toda la información o documentación relacionada con el comercio se presente una sola vez por un único conducto o punto de entrada.

12. Este sistema puede facilitar la disponibilidad y la tramitación de la información, agilizar y simplificar las corrientes de información entre el sector comercial y los gobiernos, propiciar también una mayor armonización y un mayor intercambio de los datos pertinentes a través de los sistemas gubernamentales, y beneficiar así considerablemente a todas las partes que intervengan en el comercio transfronterizo. Con la utilización de ese mecanismo puede mejorar la eficiencia y la eficacia de los controles oficiales y, gracias a la mejor utilización de los recursos, pueden reducirse los costos tanto para los gobiernos como para los comerciantes⁷.

2. Tipos de ventanilla únicas

13. Por lo general, la ventanilla única es administrada por una entidad central de alto nivel, lo cual permite a las autoridades y a los organismos gubernamentales

⁵ *Ibíd.*, pág. 3, N° 1.

⁶ En la Recomendación N° 33 del CEFACT se define la “ventanilla única” del modo siguiente: “mecanismo que permite a las partes en operaciones de comercio y de transporte presentar información y documentos normalizados por un único conducto o punto de entrada, cumpliendo de este modo todos los requisitos reglamentarios para operaciones de importación, exportación y tránsito. Si la información se presenta por vía electrónica, los datos individuales sólo deberán presentarse una vez”. (*Ibíd.*, pág. 3, N° 2).

⁷ *Ibíd.*, pág. 3, N° 1.

competentes recibir la información que les interesa para sus fines o consultarla⁸. La función de la entidad central que administra la ventanilla única varía de un país a otro en función de cuestiones de orden jurídico, político y organizativo. En algunos casos, la ventanilla única puede prever dispositivos para el pago de los derechos, impuestos y recargos pertinentes⁹. Sin embargo, la finalidad de la entidad de alto nivel en una ventanilla única no consiste en hacer las veces de un órgano intermediario entre los socios comerciales y las autoridades públicas.

14. Las ventanillas únicas siguen principalmente tres modelos. El tipo de ventanilla única más destacado es el que tiene en su cúspide una autoridad única que recibe la información de los comerciantes y de las otras partes que intervienen en el comercio internacional, ya sea sobre papel o por vía electrónica, y que difunde esa información entre todas las autoridades gubernamentales competentes¹⁰. Un tipo más avanzado de mecanismo de ventanilla única es el que cuenta con un sistema único automatizado para la recopilación y difusión de información en la que se integran la recopilación, utilización y divulgación por vía electrónica y el almacenamiento de datos sobre el comercio internacional¹¹. Por último, en las ventanillas únicas puede preverse la creación de un sistema de operaciones automatizadas a través del cual los comerciantes pueden presentar por vía electrónica declaraciones comerciales a las diversas autoridades para su tramitación y aprobación en una única solicitud. Conforme a este modelo, las autoridades gubernamentales transmiten electrónicamente las aprobaciones al ordenador del comerciante¹².

15. Si bien los sistemas de ventanillas únicas pueden funcionar a nivel nacional (es decir, con el fin de ser utilizado por los órganos gubernamentales de un único país), cabe también la posibilidad de una cooperación entre mecanismos de ventanillas únicas de distintos países. Si se da este caso, la información presentada a una ventanilla única de un determinado país puede hacerse llegar a otros sistemas nacionales de ventanillas únicas, con lo cual aun puede reducirse más los gastos administrativos¹³.

⁸ *Ibíd.*, pág. 3, N° 2.

⁹ *Ibíd.*, pág. 3, N° 2.

¹⁰ En el modelo sueco de la ventanilla única, por ejemplo, las autoridades aduaneras llevan a cabo determinadas tareas en nombre de otras autoridades, entre ellas la Oficina de Administración Fiscal (aranceles o derechos de importación), las autoridades de estadísticas (estadísticas comerciales), el Consejo de Agricultura de Suecia y la Junta Nacional del Comercio (concesión de licencias de importación) (*ibíd.*, pág. 7, N° 3).

¹¹ Los Estados Unidos, por ejemplo, han establecido un programa que permite a los comerciantes presentar datos normalizados una sola vez, tras lo cual el sistema los procesa y los distribuye entre los organismos competentes en una determinada operación (*ibíd.*, pág. 8, N° 3).

¹² Este sistema se aplica en Singapur y en Mauricio. Además, en el sistema de Singapur, los recargos, impuestos y derechos se computan automáticamente y se deducen de las cuentas bancarias de los comerciantes (*ibíd.*, pág. 8, N° 3).

¹³ Como ejemplo de ventanilla única a nivel internacional cabe citar la ventanilla única de la ASEAN dedicada al comercio internacional (véase el Acuerdo sobre la introducción y aplicación de la ventanilla única de la ASEAN (Kuala Lumpur, 9 de diciembre de 2005), <http://www.aseansec.org/18005.htm>).

16. En algunos países las ventanillas únicas están financiadas por el Estado¹⁴, mientras que en otros modelos están financiadas por el sector privado o cuentan con asistencia financiera de una asociación de entidades públicas y privadas¹⁵. La utilización de sistemas de ventanillas únicas puede ser obligatoria¹⁶ o voluntaria¹⁷, y sus servicios pueden prestarse gratuitamente¹⁸ o a título oneroso¹⁹.

3. Ventajas de las ventanillas únicas

17. Los gobiernos y el ramo del comercio han establecido para el comercio internacional una amplia gama de requisitos reglamentarios y operativos, en función de cada entidad y país, que prevén una escasa coordinación tanto a nivel interno como entre entidades o países. A consecuencia de ello, se imponen a menudo a los socios comerciales requisitos, formularios, sistemas, conjuntos de datos, modelos de datos y mensajes repetitivos y redundantes. Los gobiernos y el sector comercial han tenido que elaborar y mantener distintos sistemas para cumplir estos requisitos de alto costo. En los últimos años, la carga impuesta a los organismos gubernamentales y a los socios comerciales ha aumentado a raíz de la exigencia de que, a efectos de garantía y con otros fines, se proporcione la información necesaria con mayor anticipación, muchas veces con anterioridad al transporte.

18. Las ventanillas únicas pueden simplificar y facilitar de forma considerable el proceso de suministro e intercambio de la información necesaria para cumplir los requisitos reglamentarios relacionados con el comercio tanto para los comerciantes como para las autoridades. Con la utilización de tal sistema puede mejorar la eficiencia y la eficacia de los controles oficiales y tanto los gobiernos como los comerciantes pueden ver reducidos sus gastos gracias a una mejor utilización de los recursos.

19. En efecto, la ventanilla única puede propiciar una mejor combinación de los sistemas y procesos gubernamentales existentes, fomentando al mismo tiempo contactos y comunicaciones más abiertos y sencillos entre los gobiernos y el mundo del comercio. Por ejemplo, si los comerciantes presentan toda la información y documentación requerida por conducto de una única entidad, podrán establecerse sistemas más eficaces para conseguir una validación más exacta y una distribución de esta información entre todos los organismos gubernamentales competentes. De este modo también se establecerá una mejor coordinación y cooperación entre las autoridades gubernamentales encargadas de actividades relacionadas con el comercio.

20. Las técnicas de gestión de riesgos a efectos de control y de ejecución pueden verse también reforzadas a través de un mecanismo de ventanilla única que reúna

¹⁴ Este es el caso de Finlandia, Suecia y los Estados Unidos (UN/CEFACT, *Case Studies on Implementing a single window* abril de 2006, http://www.unece.org/cefact/single_window/draft_april06.pdf, (hereafter "Case studies") pág. 3.

¹⁵ En el primer caso, cabe citar Guatemala y Alemania y, en el segundo, China, Ghana, el Japón, Malasia, Mauricio, Senegal y Singapur (Case studies, pág. 3).

¹⁶ En Finlandia, Ghana, Guatemala, Mauricio y Senegal (ibíd.).

¹⁷ En China, Alemania, el Japón, Malasia, Suecia y los Estados Unidos (ibíd.).

¹⁸ En Finlandia, Suecia y los Estados Unidos (ibíd.).

¹⁹ En China, Ghana, Guatemala, Alemania, el Japón, Malasia, Mauricio, Senegal y Singapur (ibíd.).

sistemáticamente todos los datos y dé así una mayor seguridad y eficiencia a los procedimientos comerciales. Además, la aplicación de un sistema de pagos en el marco de una ventanilla única facilita el pago a las autoridades y organismos gubernamentales de los derechos y otros recargos que se impongan a los comerciantes.

21. Una ventanilla única que facilite información actualizada sobre las tasas de los aranceles y otros requisitos jurídicos y de procedimiento puede reducir el riesgo de errores y promover el acatamiento por parte de los socios comerciales. Además, la compilación y coordinación de la información requerida y de la documentación comercial por medio de una ventanilla única hará decrecer el volumen de recursos tanto humanos como financieros, con lo cual los gobiernos podrán proceder a una redistribución de los recursos anteriormente asignados a la realización de tareas administrativas, destinándolos a partidas de mayor interés e importancia.

22. La principal ventaja que supone para la comunidad comercial radica en que la ventanilla única puede proporcionar al comerciante un conducto único para presentar, una sola vez, toda la información y documentación requerida a todos los organismos gubernamentales que prevean procedimientos para la exportación, la importación o el tránsito. El potencial de racionalización y armonización que brindan las ventanillas únicas adquiere una particular relevancia ante el incremento de los requisitos de normalización de los datos en las cadenas internacionales de suministros. Efectivamente, la capacidad de tramitación de los datos con eficiencia y celeridad se ha convertido en un elemento clave en la competitividad internacional, especialmente en las cadenas internacionales, especialmente en las cadenas internacionales de suministros. Dado que la ventanilla única permite a los gobiernos procesar con mayor rapidez y exactitud la información presentada, los documentos y los derechos por cobrar, lógicamente los socios comerciales habrían de beneficiarse de una mayor celeridad en el despacho de aduanas y en los plazos de aprobación, lo que a su vez les permitiría acelerar la cadena de suministros.

23. Si la ventanilla única funciona como fuente central para el acceso a información actualizada sobre las normas y reglamentaciones comerciales vigentes y los requisitos para su cumplimiento, contribuirá a reducir los gastos administrativos de las operaciones comerciales y fomentará un mayor cumplimiento por parte de los socios comerciales. Además, el aumento de la transparencia y la mayor previsibilidad pueden reducir más las posibilidades de que se cometan actos de corrupción tanto en el sector público como en el privado.

B. Cuestiones jurídicas que plantean la introducción y aplicación de ventanillas únicas

24. El Grupo Jurídico y el Grupo de Trabajo sobre los Procedimientos Internacionales de Comercio (ITPWG-TBG15) del CEFACT han determinado una serie de cuestiones jurídicas que pueden plantearse en el contexto de la puesta en práctica y el funcionamiento de una ventanilla única. Estas cuestiones jurídicas se examinarán en la Recomendación N° 35 del CEFACT relativa al marco jurídico para el comercio internacional mediante ventanillas únicas, de próxima publicación. En los párrafos que figuran a continuación se señalan los principales aspectos de las

cuestiones jurídicas que ha determinado el Grupo Jurídico del CEFAC²⁰. Estas cuestiones o problemas se plantearán en mayor o menor grado, y ello dependerá principalmente de la estructura de cada ventanilla única, de su naturaleza y del alcance de las funciones que desempeñe. En general, la complejidad aumenta de forma directamente proporcional a la funcionalidad de una ventanilla única.

1. Creación de una ventanilla única

25. Tal como se ha indicado, los mecanismos de ventanillas únicas pueden establecerse de distintas maneras, no sólo desde el punto de vista tecnológico sino también desde el organizativo. La forma en que una ventanilla única está estructurada es determinante frente a los posibles problemas jurídicos que puedan surgir. Para cada una de estas distintas formas organizativas, es preciso determinar claramente en la legislación nacional el poder y el mandato de la ventanilla única. Además, cuando son muchas las organizaciones que participan en la puesta en práctica y la gestión de la ventanilla única, es preciso que lleguen a un acuerdo sobre las funciones y responsabilidades que correspondan a cada una de ellas. Por último, es necesario establecer “acuerdos de usuarios finales” con los usuarios de un mecanismo de ventanilla única (como los transitarios, los agentes, los comerciantes y los bancos). Cuando varios sistemas de ventanillas únicas nacionales cooperan a nivel internacional, es preciso con frecuencia concertar acuerdos bilaterales o multilaterales que rijan las operaciones de cada ventanilla única y que tengan en cuenta una serie de cuestiones jurídicas que pueden plantearse, a fin de asegurar que esos mecanismos de ventanilla única puedan ser jurídicamente operativos entre ellas.

2. Determinación, autenticación y autorización

26. Habida cuenta de que el procesamiento de datos constituye la función primordial de todo mecanismo de ventanilla única, las cuestiones de determinación, autenticación y autorización revestirán una gran importancia. El proceso de determinación, autenticación y autorización implica a distintas partes que intervienen en el funcionamiento de la ventanilla única. Entre esas partes figuran los propios sistemas de ventanilla única, los usuarios de dichos sistemas, las organizaciones integradas en el sistema de una ventanilla única y sus respectivos empleados. Para el caso en que sistemas de ventanilla única de distintos países deseen intercambiar datos, es preciso disponer de mecanismos comunes, mutuamente reconocidos, para la determinación, autenticación y la autorización de las operaciones que se tramiten por conducto de cada ventanilla única.

27. Se considera que la falta de normas comunes para el reconocimiento transfronterizo de las firmas electrónicas y de otros métodos de autenticación es un factor que obstaculiza notablemente las operaciones comerciales transfronterizas. En este determinado contexto se plantean dos problemas principales. Por un lado, las medidas tecnológicas y los sistemas concebidos para las firmas electrónicas, en particular para las firmas digitales, son en la actualidad demasiado distintos para propiciar normas internacionales uniformes. Por otro lado, el temor al fraude y a la

²⁰ Véase Bart W. Schermer, “Legal Issues of Single Window Facilities for International Trade”, documento presentado en el Congreso titulado “Modern Law for Global Commerce” (Viena, 9 a 12 de julio de 2007) en el que se conmemoró el 40º aniversario del establecimiento de la CNUDMI (disponible en <http://www.uncitral.org/pdf/english/congress/Schermer.pdf>). El autor es miembro del Grupo Jurídico del CEFAC.

manipulación de las comunicaciones electrónicas han inducido a algunos Estados a establecer requisitos reglamentarios bastante estrictos que, a su vez, pueden haber desalentado la utilización de firmas electrónicas y, en particular, de firmas digitales.

28. El gran número de adhesiones a la Convención de las Naciones Unidas sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales²¹, en cuyo artículo 9 se prevé la equivalencia funcional entre las firmas electrónicas y los tipos tradicionales de firma, puede contribuir en gran medida a facilitar la utilización transfronteriza de firmas electrónicas. No obstante, muchos Estados tienden a reservarse la reglamentación del uso de los documentos electrónicos y de las firmas electrónicas para fines gubernamentales oficiales. La existencia de sistemas nacionales de autenticación diferenciados y centrados en la tecnología puede, sin embargo, obstaculizar o impedir el reconocimiento de las firmas electrónicas y de los métodos de autenticación empleados en ventanillas únicas extranjeras; ese factor no promovería sino que obstaculizaría la utilización de ventanillas únicas en el comercio internacional.

3. Protección de los datos

29. El tema de la protección de los datos es especialmente delicado en el contexto de una ventanilla única y tiene, en lo esencial, dos vertientes. Por una parte, toda ventanilla única puede considerarse el guardián de la información proporcionada por los socios comerciales, de cuya protección es, por tanto, responsable. Así pues, la ventanilla única tendría la obligación de establecer procedimientos adecuados para proteger la información que reciba de todo intento de averiguarla por parte de personas no autorizadas, independientemente de que pertenezcan o no a la estructura de la ventanilla única. Por otra parte, la propia ventanilla única o los organismos participantes pueden ser los receptores de la información facilitada por los socios comerciales, y pueden estar obligados a acatar los sistemas nacionales o regionales de reglamentación de la protección de datos. Normalmente, estas reglamentaciones tratan del consentimiento para la recopilación de datos, de una relación adecuada de la información con el fin para el cual fue recopilada, de la limitación temporal de su almacenamiento, del nivel adecuado de protección en países terceros a los que se transmitan los datos, de las solicitudes de información y rectificación para los usuarios y del incremento de la protección de los datos especialmente delicados.

30. Sin la existencia de mecanismos adecuados para la protección de los datos, los sistemas de ventanilla única pueden correr importantes riesgos. Con tal fin, es preciso establecer protocolos adecuados de seguridad y de acceso mediante los mecanismos de determinación, autenticación y autorización antes mencionados. El tema de la protección de los datos guarda una estrecha relación con el de la esfera privada (es decir, con la protección de los datos personales). Cuando se procesen datos personales, hay que asegurarse de que esta tramitación se haga de conformidad con todas las leyes pertinentes sobre la protección de la esfera privada y de los datos personales. En el contexto de las ventanillas únicas internacionales que intercambian datos entre distintos países, esta disposición es aun más importante. No obstante, el derecho a la esfera privada se interpreta de distintas maneras en el mundo y, así, la legislación de protección de datos difiere entre los

²¹ Véase el texto de la Convención en el anexo de la resolución 60/21 de la Asamblea General, de 23 de noviembre de 2005.

países y regiones. El mayor nivel de consenso internacional se refleja en las directrices de la OCDE tituladas *OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*. Sin embargo, estas directrices no son vinculantes. Cuando distintas ventanillas únicas cooperan a nivel internacional, es importante estudiar y plantearse el modo en que los distintos regímenes nacionales (o regionales) de protección de datos pueden armonizarse o, al menos, adaptarse dándoles cabida en acuerdos bilaterales o multilaterales entre países que participen en operaciones internacionales con ventanillas únicas.

4. Cuestiones de responsabilidad

31. Otra serie de problemas jurídicos es la que se deriva de la posible responsabilidad de las ventanillas únicas por los fallos que se produzcan durante la transmisión de los mensajes (demora en la entrega o pérdida de la información), o por el funcionamiento deficiente de los sistemas de archivo de datos (pérdida de datos almacenados o acceso no autorizado de terceros a los datos). La pérdida de datos o la utilización de datos inexactos, incompletos o incorrectos a causa de un fallo en el servicio o de un funcionamiento deficiente de las bases de datos mantenidas por las ventanillas únicas puede causar perjuicios a los socios comerciales o a los organismos que utilicen los servicios de la ventanilla única. Cuanto mayor sea la funcionalidad de una ventanilla única, mayor será el riesgo de incurrir en responsabilidad. Normalmente, una ventana única que se limite a hacer las veces de almacén de la información proporcionada por los socios comerciales para uso y provecho de los organismos con derecho a extraer esa información sólo estará expuesta al mismo tipo de responsabilidad que suele asumir cualquier otra entidad que se comprometa a almacenar datos facilitados por otras partes. En cambio, cuando la ventanilla única certifique la exactitud de la información recopilada o se comprometa a transmitir dicha información a otras partes, la ventanilla única puede estar expuesta a un nivel de responsabilidad sustancialmente mayor.

32. Así pues, al establecerse un sistema de ventanilla única, es preciso prestar mucha atención a su riesgo potencial de incurrir en responsabilidad. Hasta cierto punto, ese riesgo de responsabilidad puede paliarse mediante mecanismos contractuales, como las condiciones generales del contrato. Sin embargo, la posibilidad de que los operadores de ventanillas únicas excluyan su responsabilidad por pérdidas o daños causados por el incumplimiento del servicio o de que limiten sus responsabilidades en tales casos puede variar de un país a otro. El desconocimiento de los niveles de la responsabilidad en otros países, los requisitos de diligencia que difieren para los operadores de ventanillas únicas y los diferentes niveles de la responsabilidad pueden constituir un obstáculo para que distintos sistemas nacionales de ventanilla única sean operativos entre sí.

5. Documentos electrónicos

33. La equivalencia funcional entre los documentos electrónicos y los documentos consignados sobre papel y la aceptación del valor probatorio de los primeros ante los tribunales revisten una gran importancia para el futuro desarrollo de los sistemas de ventanillas únicas. Así, la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico (1996) y la Convención de las Naciones Unidas sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales (2005) son

sumamente importantes para la puesta en práctica y la gestión de sistemas de ventanillas únicas. Si bien la Recomendación N° 33 del CEFAC y la Recomendación N° 35, de próxima publicación, pueden aplicarse en los contextos de ventanillas únicas no automatizadas, se anima a los países que traten de pasar al comercio electrónico o al “comercio sin soporte de papel” a que adopten esos textos de la CNUDMI para crear su infraestructura jurídica nacional y de orientación internacional para aplicaciones comerciales de la tecnología de la información y las comunicaciones.

34. No obstante, se argumentó que la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico²², la Ley Modelo de la CNUDMI sobre las Firmas Electrónicas²³, así como la Convención sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales, aunque constituían una buena base para que los Estados facilitaran el comercio electrónico, sólo abordaban un número limitado de cuestiones.

III. Naturaleza propuesta de la futura labor

35. Se ha invitado a la CNUDMI a participar en un proyecto conjunto con la Organización Mundial de Aduanas (OMA) encaminado a formular un documento general de consulta al que pudieran remitirse, para buscar orientación sobre los aspectos jurídicos de la creación y la gestión de un sistema de ventanilla única, los legisladores, las autoridades normativas, los operadores de ventanillas únicas y otras partes interesadas en operaciones internacionales.

36. La OMA promueve y administra la armonización de las normas y los procedimientos aduaneros de sus Miembros²⁴. Con arreglo a su mandato de promover la eficacia y la eficiencia de las administraciones aduaneras mediante la armonización y la simplificación de los procedimientos aduaneros, la OMA se ha esforzado por lograr un mayor uso de la tecnología de información y de las comunicaciones con miras a facilitar el comercio internacional. Habida cuenta de la expansión del transporte internacional, de la tecnología de la información y del comercio electrónico, se consideró que las prácticas y los sistemas adoptados en cumplimiento del Convenio de Kyoto²⁵ eran incompatibles con las prácticas comerciales modernas. En el Convenio de Kyoto revisado²⁶ se estableció una nueva

²² Véase el texto de la Ley Modelo en *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 17 (A/51/17)*, anexo I. La Ley Modelo y la Guía para la incorporación de la Ley Modelo al derecho interno, que acompaña a ésta, son accesibles como publicación de las Naciones Unidas (N° de venta S.99.V.4).

²³ Véase el texto de la Ley Modelo en *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 17 (A/56/17)*, anexo II. La Ley Modelo y la Guía para la incorporación de la Ley Modelo al derecho interno, que acompaña a ésta, son accesibles como publicación de las Naciones Unidas (N° de venta S.02.V.8).

²⁴ http://www.wcoomd.org/home_about_us.htm.

²⁵ El Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (el “Convenio de Kyoto”), que entró en vigor el 25 de septiembre de 1974, era el principal instrumento por el que se regía la OMA y conforme al cual los Estados Miembros regulaban y aplicaban sus políticas aduaneras.

²⁶ El Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (el “Convenio de Kyoto”), revisado en junio de 1999, fue adoptado por el Consejo de la OMA como modelo actualizado para procedimientos aduaneros modernos y eficientes de la

estructura mediante la cual pueden aplicarse y regularse las prácticas comerciales modernas, entre ellas el comercio electrónico²⁷, ya que se tienen en cuenta y se adoptan métodos y sistemas flexibles para adaptarse a los cambios que se producen en el comercio internacional. Además, en 2001 el Consejo de la OMA aprobó una declaración sobre el comercio electrónico (la Declaración de Bakú) en la que se reconocen las posibles consecuencias sociales y económicas del comercio electrónico para los países, en particular los países en desarrollo. En la Declaración se invitaba a los Miembros de la OMA a que adoptaran determinadas medidas y se solicitaba a la OMA que elaborara una política estratégica y un plan de acción coherentes sobre el comercio electrónico²⁸.

37. Además, la OMA ha realizado una notable labor elaborando un modelo de datos (Modelo de datos aduaneros de la OMA) encaminado a normalizar los mensajes de datos intercambiados entre gobiernos y entre entidades mercantiles, así como con las autoridades públicas. El Modelo de datos aduaneros de la OMA establecerá un conjunto de datos uniformes, internacionales y armonizados que se ajustarán a los requisitos gubernamentales para el comercio transfronterizo internacional, y está concebido exclusivamente en función de los requisitos de un comercio electrónico automatizado. La información y la documentación son elementos clave en el control del comercio internacional transfronterizo. En el marco actual de las operaciones electrónicas interconectadas, estos controles preverán cada vez más un intercambio de información antes de la llegada de los bienes, a fin de lograr el nivel necesario de seguridad, así como un plazo aceptable de despacho aduanero de las mercancías. Con el Modelo de datos las Partes Contratantes en el Convenio de Kyoto revisado dispondrán de una pauta aduanera mundial para aplicar las disposiciones que prevean menores requisitos de datos y la presentación electrónica de declaraciones y de documentos de apoyo.

38. En una carta dirigida al Secretario de la CNUDMI con fecha del 27 de marzo de 2008, el Secretario General de la OMA, Sr. Michel Danet, explicó su propuesta de proyecto conjunto en los siguientes términos:

“Entre los principales retos con que se enfrentan las partes que intervienen en el movimiento internacional de bienes figuran los de la gestión de datos y de las corrientes de datos referentes no sólo a la labor tradicional de las administraciones aduaneras sino también a la función cada vez más destacada de la facilitación del comercio, en que se tienen en cuenta las necesidades comerciales internacionales del sector privado. A mi entender, con la aplicación de un sistema de ventanilla única que permitiera a las partes que intervengan en el comercio y en el transporte presentar información y documentación normalizadas por un único conducto o punto de entrada, a fin de cumplir con todos los requisitos reglamentarios para las operaciones de importación, exportación y tránsito, se contribuiría a afrontar esos retos. Considero asimismo que, habida cuenta de la situación singular y destacada de las administraciones aduaneras, éstas deberían desempeñar una función principal en la concepción y aplicación de tal sistema. No obstante, si bien con

era moderna: <http://www.wcoomd.org/ie/EN/AboutUs/aboutus.html>: “The Kyoto Convention: Customs contributing to the development of international trade”.

²⁷ El Convenio de Kyoto revisado entró en vigor el 3 de febrero de 2006.

²⁸ http://www.wcoomd.org/home_about_us.htm: “WCO Strategy Paper: Customs and E-Commerce”, pág. 2; original disponible en la Secretaría.

ello se contribuirá de forma considerable a facilitar el comercio, esta medida constituye únicamente una parte de la labor que debe realizarse al adoptar un enfoque modernizado para armonizar la infraestructura jurídica de la cadena internacional de suministros.

Tengo constancia de que, de los 171 Miembros de la Organización Mundial de Aduanas, muchos están elaborando sistemas de ventanilla única que se encuentran en distintas etapas, en lo que a nivel de complejidad se refiere. Además, los comerciantes y otras partes que intervienen en la cadena internacional de suministros se encuentran también en diversas fases de desarrollo. Muchos de los Miembros de la OMA no están en condiciones de aplicar el sistema de la ventanilla única sin que se les presten diversas formas de asistencia para impartirles la capacitación que requieren. Una manera de prestar tal asistencia consiste en proporcionar a esos Miembros directrices internacionales acerca de la amplia gama de cuestiones jurídicas que plantea la introducción de los sistemas de ventanilla única y la gestión fronteriza integrada desde la perspectiva de un comercio transfronterizo internacional. Además, si bien se estima que esta orientación beneficiará a todos y cada uno de nuestros 171 Miembros, tendrá también un valor particularmente importante para los Miembros que más asistencia requieran para integrarse de manera plena y sólida en las redes de cadenas internacionales de suministros. Con esa asistencia aumentarán sus oportunidades de crecimiento y desarrollo.

El motivo por el que le escribo es el siguiente: desearía proponer la creación de un Grupo de Trabajo conjunto OMA/CNUDMI que pudiera elaborar un amplio documento internacional de alto nivel a fines de consulta para dar orientación a los legisladores, a las autoridades normativas y a quienes pongan en práctica los sistemas de ventanilla única; otras partes interesadas que intervengan en operaciones internacionales y en la cadena mundial de suministros podrían consultar ese documento para asesorarse sobre los aspectos jurídicos de la introducción y la gestión de un sistema de ventanilla única. A nuestro juicio, la importante labor que desempeña la CNUDMI se solapará con la de este Grupo de Trabajo. Por ejemplo, la cuestión de las ventanillas únicas internacionales no sólo implica cuestiones de derecho internacional público sino también de derecho internacional privado, dado que los sistemas internacionales de ventanilla única tienen la finalidad de beneficiar no sólo a los gobiernos sino también a todas las partes que participen en el comercio internacional. En lo que al comercio internacional se refiere, estimamos que la nueva Convención de las Naciones Unidas sobre las Comunicaciones Electrónicas realiza una importante contribución a la ampliación de la infraestructura jurídica internacional del comercio electrónico, que facilitará y armonizará las condiciones para todos los participantes en la ventanilla única internacional, en particular habida cuenta de que cada vez son más los países que recurren a métodos de tecnología de la información y de las comunicaciones tanto en el sector público como en el privado.

En mi opinión, la CNUDMI es el socio apropiado para esta tarea, pues su mandato estriba en formular reglas modernas, equitativas y armonizadas que rijan las operaciones comerciales y que se enuncien en instrumentos jurídicos, como convenciones, leyes modelo y reglamentos que resulten aceptables a nivel mundial; la CNUDMI también se encarga de elaborar guías jurídicas y legislativas, así como recomendaciones de gran valor práctico; y, por último la CNUDMI lleva estadísticas actualizadas de las promulgaciones de sus instrumentos de derecho mercantil uniforme y publica documentación sobre la jurisprudencia relacionada con la aplicación de tales instrumentos. Éste es el tipo de experiencia práctica que contribuiría enormemente al éxito del proyecto que propongo. A nuestro entender, ello reviste una particular importancia, ya que, de existir una dualidad de regímenes jurídicos para los aspectos públicos y privados de una ventanilla única, aumentaría la complejidad jurídica y disminuirían los beneficios de la ventanilla única para todos los participantes en operaciones comerciales internacionales.”

39. Con respecto a la metodología que se seguiría en el proyecto de ambas entidades, la OMA ha propuesto que se forme un grupo de trabajo conjunto integrado por expertos jurídicos de administraciones aduaneras de Miembros de la OMA, la secretaría de la CNUDMI y expertos de Estados miembros de la CNUDMI con pericia judicial en uno o más de los siguientes campos: la administración de aduanas, la tecnología de la información y de las comunicaciones (comercio electrónico global), o el sistema de la ventanilla única para operaciones internacionales. Esta cooperación que mantendrían la CNUDMI y la OMA en ese ámbito podría ampliarse de modo que también fueran partícipes en ella otras organizaciones como el CEFAC, la UNCTAD, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

40. La Comisión tal vez desee plantearse si merecería la pena estudiar los aspectos jurídicos que entraña la puesta en práctica de un sistema de ventanilla única transfronteriza con miras a formular un documento general internacional de consulta al que pudieran remitirse los legisladores, las autoridades normativas y los encargados de administrar ventanillas únicas; del mismo modo, otras partes interesadas podrían buscar en el documento asesoramiento sobre los aspectos jurídicos de la introducción y la gestión de una ventanilla única encaminada a tramitar las operaciones transfronterizas. La participación de la Comisión en tal proyecto resultaría beneficiosa en varios aspectos, concretamente al propiciar una mejor coordinación de la labor entre la Comisión y la OMA, además de la capacidad de influir en el contenido de un texto sobre la facilitación del comercio que pudiera contener notables elementos legislativos y de promover la utilización de las normas de la CNUDMI en los países que se remitieran al futuro documento de consulta.

41. En la etapa inicial, la Comisión tal vez desee pedir a la secretaría que, con la intervención de expertos, participe en la labor de la OMA e informe a la Comisión sobre los progresos realizados. Ello permitiría a la CNUDMI decidir si sería aconsejable que convocara un período de sesiones del Grupo de Trabajo IV (Comercio Electrónico), así como su fecha idónea, en el que se estudiaran los progresos realizados en la labor emprendida en cooperación con la OMA y se formularan opiniones y recomendaciones. Dado que resulta difícil prever si sería conveniente que el Grupo de Trabajo celebrara un período de sesiones ya en la primavera de 2009, o después del período de sesiones de la Comisión en 2009, la

Comisión tal vez desee autorizar al Grupo de Trabajo a celebrar un período de sesiones ya en la primavera de 2009, a condición que los progresos realizados en esta labor lo justifiquen.
