

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

G/C/W/137

4 de marzo de 1999

(99-0830)

Consejo del Comercio de Mercancías

Original: francés

FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Comunicación de Suiza

1. Introducción

Puede entenderse que la facilitación del comercio consiste en simplificar y hacer más eficaces las transacciones comerciales internacionales mediante:

- la disminución, la armonización y la simplificación de los documentos en papel y electrónicos por lo que concierne al formato y a las necesidades de información y datos,
- el establecimiento de procedimientos claros, transparentes y sencillos
 - tanto en el sector público (aduanas, origen, IVA, inspección fitosanitaria, etc.)
 - como en el sector privado (transportes, pagos, seguros, etc.).

En este sentido, las Naciones Unidas han convenido en la siguiente definición de facilitación del comercio: "*La racionalización sistemática de los procedimientos y documentos empleados en el comercio internacional (procedimientos comerciales, es decir, las actividades, prácticas y formalidades necesarias para la obtención, presentación, transmisión y elaboración de los datos requeridos para el movimiento de las mercancías en el comercio internacional)*".¹

Varios principios básicos podrían constituir el punto de partida para las normas de la OMC por lo respecta a la facilitación del comercio, por ejemplo la cláusula de la nación más favorecida, la transparencia y la proporcionalidad. También se pueden prever, como técnicas para alcanzar los objetivos de la facilitación del comercio, la liberalización progresiva, la simplificación de los procedimientos, la armonización, el reconocimiento mutuo, la mejora de la cooperación gracias al intercambio de información y el principio de la "ventanilla única", que consiste en ofrecer a un agente económico la posibilidad de dirigirse a un organismo único para efectuar los trámites necesarios de importación y exportación. Así pues, algunos de estos principios podrían aplicarse no solamente con sujeción al método de liberalización progresiva (por ejemplo, el de la ventanilla única) sino también en el marco de acuerdos bilaterales complementarios (por ejemplo, acuerdos de reconocimiento mutuo).

¹ Fuente: "Datos básicos acerca del Grupo de Trabajo sobre Facilitación de los Procedimientos de Comercio Internacional", citado en el "Compendio de recomendaciones sobre facilitación del comercio", preparado por la CEPE/Naciones Unidas (TRADE/WP.4/INF.91); publicado por la UNCTAD: TD/B/FAL/INF.91.

2. Inventario de los instrumentos existentes

Los siguientes instrumentos pueden contribuir ya a la realización de los objetivos de la facilitación del comercio:

2.1. En la OMC

En primer lugar, disposiciones de este tipo figuran en el **GATT de 1994**, particularmente en los artículos V (Libertad de tránsito), VIII (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación), IX (Marcas de origen) y X (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales).

En segundo lugar, diferentes **Acuerdos**, a saber, el *Acuerdo sobre Valoración en Aduana*, el *Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación*, el *Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición*, el *Acuerdo sobre Normas de Origen*, el *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio* y el *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* establecen, en sus ámbitos respectivos, bases jurídicas comunes al reconocimiento mutuo de las prescripciones técnicas (normas, etc.) que son reconocidas, aceptadas y aplicables por todos los Miembros. Su concretización progresiva a los efectos de la facilitación del comercio en las futuras negociaciones constituye una vía que convendría explorar.

En el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (**AGCS**), varias disposiciones, en particular las que conciernen a la liberalización de los transportes, de los servicios financieros y de las telecomunicaciones, tienen por efecto mejorar la oferta de los medios de transporte disponibles, aumentar la circulación de las corrientes financieras y permitir un mejor intercambio de la información.

Por último, la sección 4 de la Parte III del Acuerdo sobre los **ADPIC** contiene prescripciones especiales relacionadas con las medidas en frontera, según las cuales el titular de un derecho puede presentar una demanda con objeto de que las autoridades de aduanas suspendan el despacho para libre circulación de las mercancías de las que se sospecha que son falsificadas o pirata. Estos procedimientos deben aplicarse de manera que se evite la creación de obstáculos al comercio legítimo y que se ofrezcan salvaguardias contra el uso indebido de estos procedimientos. Se trata de procedimientos que pueden coadyuvar igualmente a la realización de los objetivos de facilitación del comercio.

2.2 En los demás foros internacionales (lista no exhaustiva)

En la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la revisión del *Convenio de Kyoto para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros* debería quedar finalizada en junio de 1999. Sobre la base del estado de los trabajos (en febrero de 1999), puede afirmarse que el Convenio revisado incluirá nuevas disposiciones relativas al comercio electrónico, la gestión de riesgos, la automatización y los controles de auditoría, y comprenderá nuevas directivas de puesta en vigor que deberían facilitar la adopción de regímenes actualizados. Su estructura será modificada y contendrá normas que no podrán ser objeto de reservas. En cambio, los miembros podrán formular reservas con respecto a las "prácticas recomendadas". Sin embargo, con el fin de facilitar su ratificación por los países y de contribuir así eficazmente a la armonización y la simplificación de los regímenes aduaneros en el mundo, el Convenio prevé diferentes plazos para la entrada en vigor de las "normas", "normas transitorias" en el sentido del mismo. También cabe mencionar el *Convenio Internacional del Sistema Armonizado*, cuyo objetivo es la simplificación y la armonización de la clasificación de las mercancías en los aranceles aduaneros. Este Convenio ha sido ratificado por 95 países, de los cuales 83 son Miembros de la OMC. Las Partes en él siguen un modelo uniforme para clasificar las mercancías (las seis primeras cifras de cada partida son idénticas para todas las

Partes), lo que facilita la identificación de las mercancías. Por último, el *Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR*, concluido en el marco de la CEPE/Naciones Unidas, armoniza y simplifica el transporte por carretera de las mercancías en tránsito. Contribuye a facilitar el comercio, puesto que los transportes se efectúan en camiones precintados y provistos de cuadernos TIR y las mercancías no se controlan sistemáticamente cada vez que cruzan una frontera.

La Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE/Naciones Unidas): Naciones Unidas/CEFACT: acoge y fomenta desde hace decenios el desarrollo y la aplicación de una serie de medidas concretas de simplificación del comercio (véanse en particular las 26 "*Recomendaciones sobre la facilitación del comercio*").²

La UNCTAD desarrolló un programa completo (SIDUNEA) que permite informatizar el tratamiento de datos en aduanas y puertos. Este programa comprende no solamente los soportes físico y lógico sino también la formación del personal local y el seguimiento del proyecto. Cerca de un centenar de sitios, tanto en los países en desarrollo como en los países en transición, se han beneficiado de este programa y han podido mejorar así considerablemente tanto la seguridad aduanera como la recaudación fiscal.

Diversas organizaciones no gubernamentales han establecido igualmente instrumentos de facilitación, en particular la Cámara de Comercio Internacional (por ejemplo: INCOTERMS como FOB y FAC) y la Organización Internacional de Normalización (por ejemplo: la norma ISO 216, el formato A4 para los documentos comerciales).

3. Ejemplos concretos de facilitación del comercio

Las contribuciones de varios Miembros de la OMC han demostrado que la introducción de tecnologías modernas de intercambio de datos y una mejor formación del personal permiten reducir los plazos del despacho de aduana y acrecentar la recaudación de los derechos arancelarios.

Así, por ejemplo, un Miembro reformó sus servicios aduaneros aplicando una tecnología moderna de intercambio de datos basada en la norma Naciones Unidas/EDIFACT para el tratamiento de las mercancías importadas, la evaluación de riesgos y el control de gestión, y el intercambio electrónico de datos le permite ahora tratar electrónicamente el 90 por ciento del volumen de la información relativa a las importaciones. De ese modo se ha dividido por cinco el plazo requerido para el tratamiento de una declaración de importación, se han eliminado los errores en la captura de datos y se utiliza mejor al personal encargado del tratamiento de los datos de importación. La evaluación de riesgos es mucho más eficaz, lo que mejora la calidad del control aduanero y reduce al mismo tiempo las intervenciones materiales. Los ingresos aduaneros han aumentado a pesar de la reducción de los derechos arancelarios. La transmisión electrónica de datos es un 80 por ciento menos costosa para las empresas que la transmisión de esa misma información en papel. Las economías de tiempo se han traducido además en un ahorro de dinero. Menos de un año después de la reforma se habían amortizado ya los costos de la modernización (5 millones de dólares).

Otro Miembro introdujo en 1997 un sistema electrónico, lo que dio lugar a la automatización del proceso de registro de exportadores e importadores, de concesión de licencias, de fijación de precios, de valoración en aduana, de expedición y de control de cambios. Gracias a este sistema se redujo el trabajo administrativo de documentación, lo cual redujo los costos y aceleró el acceso a la información estadística.

² Naciones Unidas/CEPE "Trade Facilitation Recommendations", Grupo de Trabajo Naciones Unidas/CEPE sobre facilitación de los procedimientos de comercio internacional (WP.4), 1996.

Estas mejoras fueron beneficiosas sobre todo para las PME. La reducción de los plazos les ha permitido, entre otras cosas, disminuir notablemente sus costos.

4. Plan de acción posible en la OMC

La cuestión central que debe examinarse es la oportunidad de crear un instrumento específico en materia de facilitación del comercio en la OMC.

Con tal fin, lo primero que hay que hacer es un inventario completo de normas e instrumentos disponibles. Se ha hecho una primera tentativa en ese sentido tanto en el punto 2 del presente documento como en un documento de la Secretaría de la OMC (G/L/244).

En segundo lugar, para llevar adelante este análisis se necesita ante todo un enfoque global centrado en las propias transacciones comerciales, en los procedimientos y requerimientos de datos que ellos crean y en las condiciones marco estatales que las regulan. Dicho de otro modo, un enfoque de este tipo debe tener en cuenta los aspectos reglamentarios y jurídicos en el caso de las **mercancías** (derechos de aduana y otros impuestos, seguridad, política comercial, etc.) y en el de los **servicios** relacionados o no con las transacciones comerciales de bienes (banca, financiamiento comercial, transportes, seguros y tratamiento de información).

En tercer lugar, se ha de identificar la naturaleza y la importancia de las necesidades de cooperación y colaboración entre las diferentes organizaciones internacionales que se ocupan de la facilitación del comercio, con el fin de evitar duplicaciones e incrementar la eficacia. Se trata pues de definir el papel de cada una de las organizaciones internacionales y de decidir cuál será el que le corresponde a la OMC en ese contexto.

Si se llegara entonces a la conclusión de que es necesario contar con un instrumento específico de la OMC, hay varias opciones posibles:

1. Un instrumento de este tipo deberá abarcar los principios generales enumerados en el punto 2.1. Uno de éstos, la transparencia, puede mejorarse considerablemente mediante la publicación de las reglamentaciones aplicables antes de su entrada en vigor, incluso a través del establecimiento de un sistema de notificación de proyectos que podría sumarse al que ya existe en materia de obstáculos técnicos al comercio y de medidas sanitarias y fitosanitarias. Para los agentes económicos, aumentarían así la previsibilidad, la fiabilidad y la seguridad jurídica. Además, cabe mencionar también los principios de protección y de observancia, así como el de integridad, que figuran en el documento G/C/W/126.
2. Se podrá prever que dicho instrumento incorpore las normas y los procedimientos que se recogen en los demás instrumentos de la OMC o en los de otros foros, por ejemplo en el Convenio de Kyoto, o haga referencia a esas normas y procedimientos.
3. Tal vez convenga prever disposiciones adicionales que favorezcan el reconocimiento mutuo de ciertos documentos (formularios) y de los datos que contienen, tanto en el caso de la importación como en el de la exportación, con el fin de evitar los costos, a menudo considerables, inherentes a su armonización y a los cambios consiguientes.
4. Estas disposiciones adicionales también podrían hacer referencia expresa a las normas y prácticas recomendadas que han sido elaboradas y armonizadas por organismos no gubernamentales (por ejemplo, las normas ISO), o incluso recomendar su aplicación.

Por último, habrá que considerar asimismo en este plan de acción los siguientes factores:

5. En primer lugar, la asistencia técnica, que es otro elemento que debe no solamente establecerse, sino además reforzarse y desarrollarse.
6. En segundo lugar, el procedimiento de solución de diferencias, mediante el cual se resuelven cuestiones de derecho y de interpretación jurídica, que permite delimitar mejor el ámbito de aplicación de las normas de la OMC y aumentar así la transparencia y la seguridad jurídica.

5. Alentar el recurso a medios electrónicos y evaluar los riesgos

La utilización de sistemas acelerados y simplificados de intercambio electrónico de datos de importación y exportación tiene por efecto que las mercancías puedan transportarse más rápidamente, esto es, la transmisión de esos datos puede preceder a la llegada de las mercancías a su destino, lo que acelera el despacho de aduana, facilita los controles, mejora la recaudación de los derechos arancelarios y reduce los costos para los agentes económicos.

En el marco de la facilitación del comercio uno de los objetivos perseguidos es sustituir los documentos en papel por equivalentes electrónicos. Numerosas informaciones transmitidas en papel, tales como los nombres, las direcciones, las designaciones del producto o los términos comerciales, pueden representarse mediante códigos sencillos que los programas informáticos son capaces de reconocer y tratar automáticamente.

El concepto "la mejor práctica" o "la práctica recomendada" incluye la simplificación de los procedimientos, la eliminación de los controles excesivos o anticuados, la reducción y la descongestión de las líneas de comunicación y el recurso a los códigos de barras y al intercambio electrónico de datos para la captura, transmisión y tratamiento automático, rápido y preciso de los datos entre ordenadores. La existencia de programas de sensibilización y formación del personal es el elemento clave para asegurar el éxito por lo que concierne a la utilización del intercambio electrónico de datos.

En este período de restricciones presupuestarias resulta cada vez menos eficaz exigir de los funcionarios una verificación de todos los pasos administrativos, particularmente en frontera: cuando se quieren verificar todos los movimientos con recursos humanos limitados, los controles pasan a ser superficiales y poco fiables. Por esta razón, un número creciente de administraciones han introducido disposiciones jurídicas que permiten un control adaptado a los riesgos, lo que permite disminuir notablemente los controles de los movimientos realizados por agentes económicos de confianza. En cambio, los que suponen factores de riesgo pueden ser entonces objeto de toda la atención del personal. La gestión de un control de este tipo, adaptado a los riesgos, solamente puede hacerse eficazmente mediante un uso razonable de la informática, que permita preseleccionar automáticamente y muy rápidamente estos movimientos que comportan riesgos.

6. Conclusión

En paralelo con las reducciones arancelarias, la facilitación del comercio mejora el acceso a los mercados de productos y favorece el comercio de servicios, lo que constituye una ventaja para todos los Miembros de la OMC y para todos los agentes económicos, entre ellos las PME. En efecto, la facilitación del comercio permite reducir los costos y simplificar los procedimientos. Contribuye a ayudar a los países en desarrollo y a los países en transición en la constitución de unidades administrativas eficaces, que les da la posibilidad de exportar más fácilmente.

La labor realizada hasta ahora en diferentes órganos de la OMC y las comunicaciones que el Consejo del Comercio de Mercancías ha podido examinar hasta la fecha³ han puesto de manifiesto una auténtica necesidad de facilitar las transacciones comerciales internacionales. Los instrumentos que existen en la OMC y en otras instancias internacionales constituyen ya una primera etapa importante en esta vía. La facilitación del comercio requiere también la simplificación de los documentos, procedimientos y reglamentos por los que se rige la importación y la exportación de mercancías y que se hacen extensivos a los aspectos aduaneros, por ejemplo las modalidades de transporte, seguros y pagos vinculadas con estas transacciones. Con tal fin, cabe prever enfoques tanto horizontales (aplicables en conjunto) como verticales (mejora de los instrumentos y procedimientos existentes). Cada vez más, el avance efectivo de la liberalización no podrá ya depender meramente de la disminución de los derechos arancelarios, sino más bien de una reforma de las normas y de los procedimientos que simplifique las transacciones comerciales. Se trata de un objetivo que se inscribe perfectamente en la estrategia de la OMC.

³ Canadá (G/C/W/126); República de Corea (G/C/W/123, G/C/W/134); Hong Kong, China (G/C/W/125); Comunidad Europea (G/C/W/85, G/C/W/122, G/C/W/133); y Suiza (G/C/W/92, G/C/W/114).