

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

G/C/W/92

30 de septiembre de 1997

(97-4101)

Consejo del Comercio de Mercancías

Original: inglés

FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Proyecto de Plan de Acción presentado por Suiza

Se ha recibido de la Misión Permanente de Suiza la siguiente comunicación, de fecha 24 de septiembre de 1997.

Resumen para ejecutivos

1. La facilitación del comercio es desde hace tiempo una esfera tratada en muchos foros y organizaciones, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, pero resulta nueva en la OMC, sobre todo tratándose de los aspectos que pueden evolucionar para otorgar derechos directos a los empresarios. La facilitación del comercio beneficia de manera inmediata a la comunidad comercial y, por consiguiente, justifica claramente la atención que puedan prestarle todos los Miembros de la OMC.
2. La presente comunicación tiene por objeto sugerir cinco esferas en las que Suiza considera que la OMC debería adoptar medidas en materia de facilitación del comercio: tramitación del despacho antes de la llegada de las mercancías, irregularidades en las aduanas, operaciones de tránsito, armonización y evaluación de riesgos, así como información normalizada y transmisiones electrónicas. Se propone celebrar una reunión inicial de expertos que sería convocada por la Secretaría, a fin de suscitar reacciones de las partes interesadas y de examinar los nuevos trabajos que puede llevar a cabo la OMC en este campo (párrafos 25/26).
3. *No sugerimos reemplazar las reglas y normas establecidas en los órganos internacionales competentes por normas de la OMC.* Nuestro planteamiento preferido consistiría en: a) incorporar por referencia dichas reglas y normas en la OMC, de manera semejante a la referencia que se hace a las normas internacionales en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, definiendo así para los Miembros de la OMC una serie de disciplinas nuevas e implícitas (así como un mayor grado de claridad y de precisión cuando se establezcan dichas reglas en otros foros); y b) prever el fortalecimiento de las normas de la OMC existentes cuando tratan la categoría de normas relativas al "máximo esfuerzo" (párrafo 7).

Esferas de trabajo en la OMC

Observaciones generales

4. En Singapur los Ministros de Comercio decidieron "evaluar si procede establecer normas de la OMC" en materia de facilitación del comercio. La Secretaría ha preparado dos notas documentales¹,

¹G/C/W/70 de fecha 28 de febrero de 1997 y G/C/W/80 de fecha 23 de mayo de 1997.

y las Comunidades Europeas² han presentado propuestas sobre las medidas que puede adoptar la OMC; también se han formulado propuestas a este respecto en el debate realizado en el Consejo del Comercio de Mercancías.³

5. A nuestro juicio, la facilitación del comercio presta apoyo al desarrollo. Sobre todo en los países en desarrollo y en los países en transición, contribuye a reducir los costos administrativos, el papeleo burocrático, y el tiempo y el personal administrativo experto que se requiere para tratar el comercio. En el sector de la exportación, la facilitación del comercio aumenta la transparencia y la previsibilidad, sobre todo en los mercados más lejanos. Ya existen a disposición de esos países una serie de instrumentos de facilitación del comercio (por ejemplo, el programa ASYCUDA de la UNCTAD), y se justifica proceder a nuevos esfuerzos de cooperación técnica a fin de que puedan beneficiarse plenamente de dichos servicios.

6. No existe una definición de facilitación del comercio que tenga aceptación general. La CE la ha definido a grandes rasgos como "la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio entre comerciantes y agentes con miras a facilitar las transacciones comerciales".⁴ Estamos de acuerdo con dicha definición y, en consecuencia, nos sentimos convencidos de que la "facilitación del comercio" exige que se adopten una serie de medidas gubernamentales y no gubernamentales en diversas esferas en los reglamentos y procedimientos del comercio internacional - ya sea que éstos se apliquen o no en las fronteras.

7. El carácter jurídico, en términos del derecho internacional y de su carácter vinculante, de los instrumentos adoptados por las organizaciones intergubernamentales y no intergubernamentales, tanto a nivel mundial como regional, no siempre es claro. Sin embargo, podría intentarse la clasificación siguiente, a efectos prácticos:

- i) "Derecho": Instrumentos vinculantes a derecho internacional, con cargo a ratificación y reserva, tales como el Convenio de Kyoto (sin sus anexos), el Sistema Armonizado y algunas de las obligaciones de la OMC a que se hace referencia en el documento de la Secretaría.
- ii) "Máximo empeño": Normas y recomendaciones que constituyen prácticas que se recomiendan encarecidamente, y que no están sujetas a ratificaciones o reservas:
 - de órganos intergubernamentales (por ejemplo la CEPE de las Naciones Unidas, los anexos del Convenio de Kyoto);
 - de organizaciones no gubernamentales (por ejemplo, normas de la ISO).

²G/C/W/85 de fecha 20 de agosto de 1997.

³Deber señalarse también que, recientemente, en la **Octava Conferencia en la Cumbre de Denver** (Estados Unidos), los **Miembros del G7** instaron a los expertos en aduanas a que completaran sus trabajos sobre la normalización y simplificación de procedimientos de aduana iniciados en la Conferencia de la Cumbre del año pasado celebrada en Lyon así como a que determinaran las oportunidades de facilitar el comercio electrónico mundial. También la **Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC)**, la Conferencia en la **Cumbre de las Américas** y el llamado **Diálogo Transatlántico de Comercio**, iniciativa organizada por los medios empresariales con objeto de facilitar el establecimiento de relaciones económicas más estrechas entre la UE y los Estados Unidos, para citar sólo unos cuantos casos, han adoptado nuevas iniciativas en ese terreno cuya importancia en una economía en vías de globalización ya no es preciso demostrar.

⁴cf. G/C/W/85 de fecha 20 de agosto de 1997, párrafo 1.

- iii) "Documentación técnica": Es decir, opciones documentadas y de procedimiento determinadas en diversos órganos, tanto intergubernamentales como no gubernamentales.

8. Algunas de las disposiciones de la OMC citadas por la Secretaría⁵ podrían también clasificarse en la segunda categoría (aunque, por supuesto, han sido ratificadas por los Miembros de la OMC). Por ejemplo, con arreglo al Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, los Miembros de la OMC se comprometen a simplificar y hacer transparente sus procedimientos para el trámite de licencias de importación, así como administrarlos de forma neutral y no discriminatoria. Existen plazos indicativos, obligaciones en materia de publicación y notificación y disposiciones que permiten recurrir a procedimientos judiciales en los tribunales nacionales y al mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Sin embargo, sobre todo cuando se trata de reglas que tienen por objeto crear un ambiente comercial favorable, estas disposiciones tienen muchas veces un carácter meramente programático. Más aún, se han establecido primordialmente en función de los intereses de administración y control de los gobiernos, mientras que el presente ejercicio tiene por objeto facilitar el comercio.

9. Las propuestas sobre los trabajos que pueden llevarse a cabo en la OMC, según se exponen más adelante, no se presentan en un determinado orden de prioridad; la lista no tiene un carácter exclusivo y sería fácil ampliarla. Por ejemplo existen ciertas cuestiones no relacionadas con las aduanas que indudablemente podrían examinarse al tratar de la "facilitación del comercio". También cabe señalar que varios procedimientos a nivel nacional, tanto gubernamentales como no gubernamentales, parecen tener indudable influencia en el comercio internacional y, por consiguiente, deben tenerse en cuenta cuando se trata de manera exhaustiva la facilitación del comercio. Por otra parte, los procedimientos de cooperación internacional en cuestiones tales como la prevención del fraude, las drogas, la corrupción, la salud pública y la proliferación de productos estratégicos entrañan muchas veces la posibilidad de facilitar el comercio sin afectar los objetivos de dicha cooperación.

10. No obstante, nuestras propuestas se limitan por el momento a cuestiones a) que se han tratado en uno o más foros distintos de la OMC, b) que pueden ser de interés para la OMC, y c) la relación con las cuales es posible mejorar el cumplimiento por los gobiernos de normas, tanto a nivel nacional como intergubernamental (inclusive la OMC), a fin de acelerar y facilitar la realización de las actividades comerciales.

11. Las principales organizaciones internacionales y regionales de carácter intergubernamental y no gubernamental que se ocupan de la facilitación del comercio fuera de la OMC se describen en la nota de la Secretaría. No hace falta citarlas aquí *in extenso*. Sin embargo, al aumentar la cooperación, la Secretaría de la OMC deberá participar como observadora en algunas reuniones importantes de las organizaciones y mantener a los Miembros de la OMC informados de los acontecimientos.

A. Tramitación del despacho antes de la llegada (de las mercancías)

12. La mejor manera de describir la tramitación antes de la llegada es como la posibilidad de que las mercancías pasen las fronteras sin estar obligadas a detenerse. La tramitación electrónica del despacho de aduana o los servicios de "una escala" (es decir prestados a ambos países al mismo tiempo y en el mismo lugar) son sólo dos ejemplos que cabe mencionar. En la actualidad, en la práctica comercial se manifiesta claramente una tendencia en tal sentido, por ejemplo mediante el concepto de "comerciantes autorizados", es decir empresas facultadas para certificar los orígenes, gestionará el despacho de aduana, etc., tanto de las importaciones como de las exportaciones - en otras palabras un procedimiento "sin escala".

⁵G/C/W/80 de fecha 23 de mayo de 1997.

13. En la OMC, el *artículo VIII del GATT de 1994* que trata de los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, no prescribe, como es natural, procedimientos de una escala o sin escala, pero se puede afirmar que, cuando se dispone corrientemente de dicha tecnología, los Miembros de la OMC están obligados a utilizarla puesto que, de no ser así, sus derechos y formalidades en frontera constituirán "una protección indirecta de los productos nacionales" que está prohibida por el artículo VIII. También se puede aducir un argumento semejante en relación con las obligaciones previstas en el *Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación*, en el sentido de que dichas licencias no deben por sí mismas restringir ni distorsionar el comercio.

14. Se plantean las siguientes preguntas: ¿en qué medida se ha progresado en este campo? ¿Resultan suficientes las normas de la OMC que se han mencionado, y tienen efectos generales positivos sobre la facilitación del comercio?

B. Irregularidades en las aduanas

15. Se ha establecido una serie de iniciativas y normas para luchar contra la corrupción y los abusos en las aduanas, no sólo en defensa del interés (fiscal) de los gobiernos sino también para hacer posible que el comercio se lleve a cabo sin los obstáculos que representan estos problemas. Por ejemplo, en la *Declaración de Arusha* de la OMC se asigna máxima prioridad a luchar contra la corrupción en las administraciones de aduanas.

16. Entre las diversas disposiciones de la OMC que pueden citarse a este respecto figuran el *artículo VII - Valoración en aduana*, el *Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición*, el *Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación* y el *Acuerdo sobre Contratación Pública*. Además, en el *artículo X* se estipula la publicación y administración de los reglamentos comerciales, contribuyendo así a evitar medidas arbitrarias y de hostigamiento. En la nota de la Secretaría se citan varias otras disposiciones tales como los *artículos V, VIII y IX del GATT de 1994*, y los *Acuerdos sobre Normas de Origen, Inspección Previa a la Expedición, Obstáculos Técnicos al Comercio y Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*, así como el *AGCS* y el *ADPIC*.

17. Cabe hacer la siguiente pregunta: ¿contribuiría el nuevo fortalecimiento de dichas disposiciones, en relación con las prescripciones y normas establecidas fuera de la OMC, no sólo a facilitar el comercio sino también a reducir aún más las irregularidades en las aduanas de todo el mundo?

C. Operaciones de tránsito

18. Muchas veces se comprueban irregularidades y fraudes en las operaciones de tránsito. Por ello estas operaciones están sujetas a formalidades especiales en las fronteras. Si bien las medidas de represión del fraude son sin duda alguna legítimas y necesarias, tal vez convenga examinar la posibilidad de facilitar dichas formalidades mediante mejoras en la tramitación del despacho antes de la llegada de las mercancías - sin que esto afecte los esfuerzos nacionales y la cooperación internacional en la lucha contra el fraude. Los cuadernos ATA establecidos por las cámaras nacionales de comercio simplifican estas operaciones. La CEPE (TIR) de las Naciones Unidas también ha tratado ampliamente la cuestión. Se han conseguido asimismo progresos en otras esferas (por ejemplo, la Convención sobre Tránsito UE - AELC - los cuatro países del grupo de Visegrad, el TLCAN).

19. En la OMC, el *artículo V* sobre libertad de tránsito no sólo consagra la libertad de tránsito para el tráfico de todos los Miembros de la OMC a través del territorio de cualquier otro Miembro. También se estipula que "salvo en el caso de inobservancia de las leyes y reglamentos de aduana aplicables, los transportes de esta naturaleza procedentes del territorio de otra parte contratante o destinados a él no serán objeto de ninguna demora ni de restricciones innecesarias".

20. Es posible hacer la pregunta siguiente: ¿podría hacerse que las recomendaciones tales como las establecidas por la CEPE - Naciones Unidas fueran obligatorias para los Miembros de la OMC (a menos que las circunstancias especiales justifiquen cualquier desviación)?

D. Armonización y evaluación de riesgos

21. Tal vez el problema fundamental en materia de facilitación del comercio (probablemente aún más importante que la simplificación de los procedimientos de aduana) es la armonización de los procedimientos de aduana a la que se refiere, en particular pero no exclusivamente, el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros (*Convenio de Kyoto*), inclusive su Revisión actual, que debe completarse en 1999. Una característica propia del proyecto de Revisión del Convenio de Kyoto es su procedimiento de evaluación y gestión de riesgos en el cual se establecen directrices para las operaciones de aduana a fin de acelerar los procedimientos y el despacho al tiempo que se crean, siempre que sea posible, mejores condiciones tanto para la prevención del fraude como para el logro de los objetivos fiscales del gobierno. Es demasiado pronto para predecir el resultado de esta revisión ambiciosa y compleja; tiene interés, sin embargo, señalar que la intención consiste en crear un "código de la mejor práctica aduanera" cuyas normas se modificarán con el tiempo y cuya aplicación estará sometida a la supervisión del Comité de Administración del nuevo convenio, en particular mediante la aplicación obligatoria de todos los anexos al Convenio de Kyoto de parte de sus 142 miembros.

22. En la OMC, no existen disposiciones semejantes que se refieran directamente a los procedimientos de aduana, y no debe tratarse de duplicar la labor emprendida en la OMA y otras organizaciones. Sin embargo, se han hecho muchos esfuerzos similares, puesto que se han redactado prescripciones y normas técnicas. Tanto el *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio* como el *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* (así como, en menor medida, el *Acuerdo sobre Normas de Origen*) contienen una serie de disposiciones relativas a la armonización y al reconocimiento mutuo. También se trata en ellos el problema de la evaluación y gestión de riesgos: si bien se reconoce el carácter legítimo de las diversas normas nacionales, en estos Acuerdos se intenta impedir todo abuso de las diferencias entre dichas normas.

23. Se plantea la cuestión de saber si, sobre la base de estas normas y experiencias, algunos de los planteamientos siguientes podrían favorecer el logro del objetivo de la armonización de los procedimientos de aduanas:

- La adopción del Convenio de Kyoto y sus anexos, así como otras normas y recomendaciones, con carácter vinculante para los propósitos de la OMC, de manera semejante de la función de, por ejemplo, el *Codex Alimentarius* en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
- Un examen de las disposiciones sobre evaluación de riesgos contenidas en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y su posible utilización en materia de evaluación y gestión de riesgos en los procedimientos aduaneros.

E. Información normalizada y transmisiones electrónicas

24. Los instrumentos de facilitación del comercio establecidos por la UNCTAD, la CEPE de las Naciones Unidas, la ISO y otras entidades han mejorado considerablemente las operaciones de comercio en todo el mundo. No cabe duda de que la cuestión de la información normalizada y la transmisión electrónica -en proceso de constante evolución- merece figurar entre los trabajos de vinculación entre la OMC y las normas existentes, en el sentido expuesto en las propuestas de la CE (G/C/W/85, párrafo 7).

Observaciones finales

Reunión de expertos

25. Como antes se ha dicho (párrafo 3) se propone celebrar una reunión informal de expertos, que constituya un activo intercambio de ideas, organizada por la Secretaría de la OMC, en la que los representantes de las organizaciones intergubernamentales tales como la OMA, la UNCTAD, la CEPE de las Naciones Unidas y el BIRF así como de organizaciones no gubernamentales como la CCI, la FIATA, la IATA y la IECC se reunirían con representantes de los Miembros de la OMC (expertos en comercio y en aduanas venidos de las capitales). La facilitación del comercio es un tema de gran complejidad técnica e interesa de manera muy directa a los empresarios y comerciantes en muchos ámbitos. Por consiguiente tal vez sea necesario que participen en la reunión expertos técnicos de las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. También deberá tratarse la cuestión de cómo garantizar una comunicación adecuada entre el proceso de revisión del Convenio de Kyoto y la labor de la OMC.

26. La reunión tendría por objeto proceder a una evaluación de la situación y reunir sugerencias sobre la posible actividad de la OMC en materia de facilitación del comercio, sobre todo tomando como base el análisis de la Secretaría así como las propuestas de la CE y las que aquí presentamos. También sería de utilidad contar con otras aportaciones de las delegaciones. El resultado de la reunión se presentaría al Consejo del Comercio de Mercancías.

Facilitación del comercio: El problema de garantizar la rapidez y el control

27. Aunque la facilitación del comercio redundaría en interés tanto de los comerciantes como de los gobiernos, debe también dejarse en claro que no habrá de considerarse que nada en este campo facilita los abusos o el incumplimiento de la legislación nacional e internacional ni se opone a los esfuerzos de represión del fraude. El suprimir los controles equivale quizás a facilitar el comercio pero no es el propósito de la "facilitación del comercio". La actual revisión del Convenio de Kyoto trata el problema de facilitar el comercio sin afectar el logro de los legítimos objetivos y políticas de los gobiernos, en particular mediante el procedimiento de evaluación y gestión de riesgos previsto (véase también la sección "Armonización y evaluación de riesgos"). Es evidente que en toda labor de facilitación del comercio emprendida por la OMC se debe aplicar el mismo enfoque cuidadosamente diseñado que permita combinar la seguridad con la rapidez en las transacciones comerciales internacionales.