

LIMITADO

CDCC/TPC/83/22

7 de Octubre de 1983

ORIGINAL: INGLES



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
Subsede Regional de CEPAL para el Caribe  
COMITE DE COOPERACION Y DESARROLLO DEL CARIBE  
Reunión sobre Procedimientos Comerciales en el Caribe  
24-27 de octubre de 1983  
La Habana, Cuba

PROCEDIMIENTOS COMERCIALES  
Y  
FACILITACION COMERCIAL



## INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Páginas</u>
I. ANTECEDENTES Y MANDATOS: LAS ACTIVIDADES DE LA CEPAL Y DEL CDCC	1- 8	1
II. DEFINICION OPERATIVA DE LA FACILITACION DEL COMERCIO	9-14	4
III. CONDICIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS COMERCIALES EN EL CARIBE		6
A. Importancia del Comercio	15-17	6
B. Incidencia de los procedimientos comerciales en los costos del Comercio y la competitividad	18-19	7
C. Consideraciones especiales sobre el Caribe	20-31	9
D. Actividades de CARICOM en este campo	32-33	13
E. La necesidad de la facilitación	34-39	14
IV. PROPUESTAS PARA ACCIONES FUTURAS		15
A. Objetivos	40-42	15
i) A nivel Nacional	42	16
ii) A nivel Subregional	42	16
B. Un plan de trabajo tentativo	43-48	18
i) Racionalización de los procedimientos nacionales de comercio	44-47	18
ii) Armonización subregional	48	20
C. Posibles arreglos institucionales	49-54	21
i) A nivel Nacional	51-52	21
ii) A nivel Subregional	53-54	22

## APENDICE

Matrices de Comercio para la OECS, CARICOM y la CDCC

I. ANTECEDENTES Y MANDATOS: LAS ACTIVIDADES DE LA  
CEPAL Y DEL CDCC

1. La Comisión Económica para la América Latina, como parte de sus esfuerzos por eliminar o aliviar las cargas arancelarias en el libre flujo del comercio internacional y con miras a servir a los propósitos de la cooperación y la integración económica de la región, adoptó en 1979 una resolución<sup>1/</sup> que pedía a la Secretaría Ejecutiva "convocar en consulta con los gobiernos en las principales áreas geográficas de la región, reuniones sub-regionales de expertos de organizaciones nacionales y regionales en asuntos de facilitación para identificar los problemas principales de facilitación presentes en cada zona, establecer prioridades y sugerir medidas que puedan ayudar a los países a superar estos problemas; y que permitan a la Secretaría establecer un programa de acción de facilitación más estable y permanente".

2. En el Caribe, el CDCC acordó convocar una reunión de expertos en problemas de facilitación y para el fortalecimiento de las instituciones de transporte<sup>2/</sup>. En esta reunión los expertos en la materia hicieron recomendaciones sobre acciones específicas para un programa de cooperación que deberían ayudar a resolver los problemas prioritarios identificados en los países del Caribe para fortalecer las instituciones de transporte y facilitar los flujos del comercio.

Las acciones recomendadas cubrían cuatro áreas:

- i) El desarrollo de un sistema de transporte dentro del Caribe.
- ii) La simplificación, armonización y reducción de los documentos, procedimientos y prácticas comerciales.

---

<sup>1/</sup> Resolución 390 (XVIII) adoptada en el décimoctavo período de sesiones de la CEPAL, llevada a cabo en La Paz, Bolivia, entre el 8 y el 26 de abril de 1979.

<sup>2/</sup> Celebrada en Paramaribo, Suriname, entre el 27 y el 30 de octubre de 1981. Ver documento E/CEPAL/G.1192, 14 de enero de 1982 (E/CEPAL/CDCC/79).

iii) La planificación del transporte a nivel nacional y sub-regional; y

iv) El empleo de las nuevas tecnologías del transporte.

3. La presente reunión responde a las recomendaciones hechas acerca de la segunda de dichas cuatro áreas. Anteriormente, en un esfuerzo por alcanzar este objetivo, la Secretaría del CDCC pidió al Programa Especial sobre Facilitación Comercial (FALPRO) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) el llevar a cabo varias misiones con la finalidad de:

i) Tomar contacto con los actores involucrados en las operaciones de comercio internacional, tanto del sector público como del privado, con miras a reunir información documental sobre la situación de las formalidades, procedimientos y documentación del comercio en el Caribe;

ii) Obtener muestras de los formularios actualmente usados y conseguir, hasta donde sea factible, una descripción comprensiva de los procedimientos llevados a cabo en los países miembros de la CDCC;

iii) Identificar los problemas vinculados al cumplimiento de las formalidades, la ejecución de los procedimientos; y la preparación, transmisión y procesamiento de los documentos exigidos por el intercambio comercial internacional; y

iv) Con base en estos hallazgos preparar un esquema-borrador de proyecto para la facilitación del comercio en el Caribe, tomando en cuenta los objetivos del CDCC, que incluyen la armonización y simplificación de los procedimientos del comercio exterior a fin de desarrollar el comercio entre los países de la sub-región.

4. Un asesor de facilitación de FALPRO llevó a cabo varias misiones en febrero y marzo de 1979 y en marzo, junio y julio de 1980 en Guyana, Suriname, Trinidad y Tobago, Haití y Cuba a fin de evaluar la situación de estos países.

5. Las recomendaciones de la Reunión de Expertos en Paramaribo fueron aceptadas por el Sexto Período de Sesiones del CDCC<sup>3/</sup> durante el cual se propuso que un grupo de trabajo formado por los Estados miembros del CDCC que mostraran interés debería ayudar a la Secretaría en el desarrollo de este programa. Además de esto, el programa de trabajo aprobado para el área de comercio internacional durante el bienio 1982 y 1983, contemplaba la convocatoria a una reunión sobre los procedimientos del comercio de exportación e importación en el Caribe.

6. La presente reunión, pues, responde a una continuada preocupación y obedece a mandatos claros tanto del CDCC como de la Reunión de Expertos celebrada en Paramaribo. Para poder efectuar una revisión crítica de los procedimientos del comercio nacional, que debería ser la preocupación fundamental de la reunión, la Secretaría se encargó de la preparación de guías nacionales de procedimientos y operaciones comerciales, para cada CDCC de cada país, en un formato uniforme. Estas guías se han hecho circular de antemano a los organismos gubernamentales pertinentes a fin de permitir una revisión, actualización y corrección a nivel nacional de las guías provisionales.

7. Con esta reunión se persiguen los siguientes objetivos:

- i) Promover la simplificación de los procedimientos de comercio a nivel nacional;
- ii) promover la racionalización y armonización de los procedimientos de comercio a nivel de la región del Caribe, teniendo presentes los mecanismos adoptados en común por parte de los países de CARICOM; y
- iii) promover la creación o el fortalecimiento a nivel nacional y subregional de las instituciones de facilitación en el contexto general de aumentar el intercambio comercial en el Caribe.

---

<sup>3/</sup> Llevada a cabo en St. George's, Granada, del 4 al 10 de noviembre de 1981 y en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York celebrada del 3 al 4 de febrero de 1982. Ver documento E/CEPAL/G. 1202 o E/CEPAL/CDCC/91, 4 mayo 1982.

8. Por lo tanto, serán temas de discusión, entre otras cosas, la simplificación de los procedimientos comerciales a nivel nacional, su armonización y uniformación a nivel regional y sub-regional; la situación actual dentro de los mecanismos de integración; las necesidades del fortalecimiento institucional; y la consideración de posibles acciones de seguimiento.

## II. DEFINICION OPERATIVA DE LA FACILITACION DEL COMERCIO

9. A fin de dar a los participantes puntos comunes de partida en las discusiones, se define "La facilitación del comercio" como: "la racionalización sistemática de las actividades, prácticas y formalidades referentes a la recolección, presentación, comunicación y procesamiento de las informaciones por el comercio internacional"<sup>4/</sup>.

10. En tanto que la facilitación comercial pueda aplicarse a un amplio campo de actividades, que incluso, pueden incluir el fortalecimiento de la infraestructura existente, debería entenderse que las obligaciones políticas y financieras exigidas de parte de los gobiernos, variarían en cada caso.

11. La simplificación, armonización y uniformación de los procedimientos y documentación comercial del Caribe es considerada como la cuestión fundamental a discutirse en esta reunión si bien es cierto que de igual forma ello exigiría la provisión de asistencia técnica, pero involucraría un compromiso menor en la realización, más que en lo que se pueda hacer por la infraestructura física; lo que conllevaría a la disminución significativa del costo de preparación y procesamiento de documentos comerciales. Por otro lado, el mejoramiento de los organismos que se encargan de los procedimientos comerciales, exigirán un conjunto de actividades mejor abarcados en un proyecto regional donde se verían relacionados los programas de trabajo nacionales correspondientes a los países miembros.

---

<sup>4/</sup> Se tomó esta definición de la Junta Inter-organizacional para los Sistemas de Información, Terminología ampliada para las Actividades y Programas de las Naciones Unidas, 1979.

12. Los problemas de procedimientos pueden producirse, bien por las excesivas exigencias provenientes de tramitaciones comerciales legales caducas o innecesarias, o por la falta de armonización entre los diferentes procedimientos comerciales y legales a nivel nacional, regional e internacional. En un documento intitulado "Guidelines for a Caribbean Work Programme on Trade Facilitation and Strengthening of Transport Institutions" (E/CEPAL/L.246, 21 de julio de 1981) se indicaba que para eliminar tales problemas los programas de facilitación deberían enfocar el estudio detallado y la revisión crítica de los procedimientos, trámites y documentos comerciales. Por ejemplo, una revisión de la información contenida en documentos comerciales nos indicará si toda la información recopilada allí es necesaria y a quien está destinada. Normalmente tal revisión incluiría la preparación de una matriz de flujos la que nos indicaría el movimiento de información entre las diferentes partes involucradas y haría posible detectar los posibles estrangulamientos de los procedimientos e identificaría las posibilidades de racionalización del flujo de datos.

13. El movimiento internacional de mercancías se basa en una serie de operaciones nacionales reguladas sucesivamente por los regímenes institucionales y legales de cada país. Para los fines que se persiguen existen en cada país normas de tránsito, y aduaneras particulares resultando ello en múltiples sistemas de control y documentos. Esta multiplicidad de documentos aduaneros nacionales tiene la tendencia a crear obstáculos innecesarios para el desenvolvimiento comercial, como se señaló en el mencionado documento de la CEPAL. Dichos obstáculos en la actualidad están siendo objeto de un amplio debate a nivel regional e internacional: "Por cuanto que estos obstáculos contribuyen a aumentar el costo de los servicios de transporte y el precio de las mercancías entregadas, muchos países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, han facilitado el transporte y el tránsito aduanero de las mercancías a través de sus territorios nacionales, adoptando el convenio aduanero sobre el transporte internacional de mercancías amparados en el carnet T.I.R. (Convención de TIR) 1975"5/.

---

5/ E/CEPAL/L.246, 21 de julio de 1981, Página 4.

14. Las necesidades del Caribe en este sentido son diferentes y ya desde hace cierto tiempo se han sometido a estudio, como se indicará en la tercera parte de esta nota. La segunda parte describe en forma breve la situación de los procedimientos comerciales en el Caribe, apoyándose en las investigaciones llevadas a cabo por la sub-sede Regional de la CEPAL para el Caribe, entre otras cosas, a través de la preparación de las guías individuales para los procedimientos seguidos por cada país miembro del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) en un formato uniforme. Por último, la cuarta parte explora algunas propuestas tentativas para la acción futura en estas materias.

### III. CONDICIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS COMERCIALES EN EL CARIBE

#### A) IMPORTANCIA DEL COMERCIO

15. El hecho de que históricamente la economía de la mayoría de los países del Caribe haya sido abierta es argumento suficiente para demostrar que el comercio es un elemento vital en el desarrollo de la región.

16. El alto grado de apertura de las economías de los países del Caribe, comparadas con una mayor medida de autosuficiencia interna en otras regiones, pueden ser observadas a través de la proporción del comercio de mercancías como parte del producto nacional bruto. Tal proporción con respecto a las exportaciones corresponde a los países del CDCC a un 63% y en el caso de los miembros de CARICOM llega a un 73% para 1980 (ver cuadro). Pero no son solamente los países del Caribe los que dependen enormemente del mercado exterior como una salida a sus exportaciones -más que otras regiones- sino que también dependen de las importaciones para satisfacer las necesidades de consumo; como lo demuestra el hecho de que las importaciones representan el 75% del producto nacional bruto de los países del CDCC. Esta amplitud del comercio en importaciones es claro está, más notable en el caso de las islas más pequeñas y miembros de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECO), que requirió en 1980 el 118% del producto nacional bruto para cubrir las necesidades de importación.



17. En una era de creciente interdependencia mundial esta apertura solamente puede seguir aumentando, como puede observarse en las diferentes proporciones que alcanza en 1970 y 1980.

#### B) INCIDENCIA DE LOS PROCEDIMIENTOS COMERCIALES EN LOS COSTOS DEL COMERCIO Y LA COMPETITIVIDAD

18. Los trámites o requisitos comerciales y administrativos y los procedimientos o pasos que tienen que seguir los importadores y exportadores en sus actividades de intercambio, tienen un precio que no es fácil de determinar. Estudios recientes indican que el costo de la documentación comercial internacional representa hasta el 10% del monto total de las exportaciones, según cifras dadas a conocer por el Programa de Facilitación de (FALPRO) de la UNCTAD. En algunos países, se tiene conocimiento que hasta 360 copias de 46 documentos diferentes han sido necesarias para el embarque de un solo cargamento de mercancía. Además de ésto, la demora en la llegada a su destino de los documentos o la información necesaria, retarda la entrega de las mercancías y trae como consecuencia otros costos adicionales tales como: multas, retrasos, almacenamiento y la posibilidad de pérdida de negocios, lo que puede ser mucho más significativo que el mismo costo directo de la preparación de los documentos. Ya que tanto los costos directos e indirectos de documentación están incorporados a los precios de venta, el resultado puede ser ya que los importadores ven precios más elevados por las mercancías o que los exportadores reciban menores utilidades al absorber dichos costos. De ahí que los costos de documentación pueden poner en peligro seriamente la habilidad de los exportadores para competir en los mercados mundiales.

19. En el caso del Caribe debe notarse que -en términos generales- los costos de transporte y operaciones son comparativamente bastante más elevados que en otras partes del mundo. Esta situación se agrava debido a la congestión portuaria y sus gastos suplementarios, el alto nivel de pérdidas, etcétera, que hacen que el costo del comercio de las mercancías sea sumamente elevado.

CUADRO

CDCC: LA DEPENDENCIA EXTERNA Y LA APERTURA  
DE LAS ECONOMIAS DEL CARIBE

	1970			
	Producto Nacional bruto ( '000 US\$)	Comercio Total ( '000 US\$)	Exporta- ciones PNB (%)	Impor- taciones PNB (%)
CDCC (18 Países Miembros)	11.033.720	7.922.900	29.8	42.0
CARICOM (12 Países Miembros)	2.844.310	2.542.600	37.1	52.3
OECS (7 Países Miembros)	166.220	241.900	22.8	80.1
	1980			
CDCC (18 Países Miembros)	30.262.040	41.354.400	61.4	75.3
CARICOM (12 Países Miembros)	8.247.290	11.851.700	72.6	71.1
OECS (7 Países Miembros)	369.910	576.600	37.0	118.8

FUENTE: Fuentes Nacionales y Banco de Información Estadística de la Oficina de la CEPAL para el Caribe y Secretaría del CDCC.

C) CONSIDERACIONES ESPECIALES SOBRE EL CARIBE

20. Los trámites, procedimientos y requisitos del intercambio comercial no son influenciados por el modelo institucional del sector de comercio exterior en cada uno de los países. Sean o no emprendidas por el sector privado, por medio de las empresas comerciales, o por los gobiernos, como en el caso de la adquisición de ciertas mercancías en la mayoría de los países del Caribe, tiene que cumplir con ciertos requisitos indispensables relacionados con el control de cambio, la obtención de licencias, los pagos de impuestos, información, estadística, regulaciones sanitarias, etcétera. Solamente las modalidades de ejecución se diferenciarían hasta cierto punto basados en el "modelo institucional".

21. Los procedimientos de comercio en general se ven afectados por tres clases de problemas: sustantivos, estructurales y formales. Problemas "sustanciales" o de fondo, son los que interfieren con los reglamentos de comercio nacional, la estructura arancelaria, los arreglos preferenciales, control de cambio extranjero, etcétera. Los problemas "estructurales" son los que surgen de los procedimientos administrativos y físicos a través de los cuales se lleva a cabo el comercio. Los problemas "formales" se ven relacionados principalmente con los requisitos o las exigencias de documentación.

22. El comercio extranjero del Caribe comenzó -como es bien sabido- con las exportaciones de productos agrícolas y materias primas hacia los centros metropolitanos de Europa. Como cada isla tenía sus obligaciones comerciales durante la colonia con tales centros, hubo poco desarrollo comercial entre ellas. No es sino hasta hace poco que el comercio entre las islas ha comenzado a mostrar dinamismo. La formación de las organizaciones de integración económica subregional tales como CARIFTA, ECCM y CARICOM han sido instrumento del incremento en el comercio del auge inter-caribeño; pero las tendencias recientes en las economías mundiales ha disminuido la capacidad comercial de los países del Caribe entre sí y han creado limitaciones en los actuales esquemas de comercio.

23. Las decisiones de política con relación al desarrollo nacional inevitablemente guardan relación con las normas de comercio a seguirse y afectan el desenvolvimiento del comercio y los procedimientos con los que se lo maneja. Se requieren de procedimientos totalmente diferentes si se visualizan las importaciones como complementarias en un proceso del "desarrollo industrial naciente" o si se subsidian para abastecer los productos de primera necesidad

no adquiribles en los mercados locales, ya sea comestibles o bienes de capital. En igual forma, las exportaciones de mercancías serían manejadas diferentemente si éstas se controlaran para mantener un suministro nacional de mercancías para el consumo local o, en el caso de las exportaciones de productos cuya demanda interna está satisfecha y se promueven como fuente generadora de divisas extranjeras.

24. Cuando se hace hincapié en el control, es frecuente el que se dupliquen innecesariamente los procedimientos. En un país, por ejemplo, se lleva a cabo el control de importación dos veces: en primer lugar se necesita una Licencia de Importación antes de hacer el pedido al proveedor, lo que implica una investigación en cuanto a si dicho producto es asequible o si se produce a nivel nacional; y en segundo lugar se requiere la autorización de un despacho aduanero, necesario al arribo de las mercancías. Ya que las licencias de importación se otorgan esporádicamente, el hecho de que los cargamentos de un tipo de mercancías hayan recibido de antemano aprobación, no es garantía alguna de que se conseguirá a cada caso. De esta manera, dos procedimientos normales no siguen una orden de secuencia lógica. Puede suceder, por ejemplo, que la orden de despacho de aduana sea otorgada antes de recibir la licencia de importación.

25. Otro asunto de fondo que afecta los procedimientos es la introducción de sistemas de importación o admisión temporal por medio de los cuales se libera condicionalmente de impuestos a las mercancías que se vuelvan a exportar después de que hayan sufrido un proceso de manufactura o transformación. Estos sistemas, en el Caribe, son en la mayoría de los casos solamente embrionarios. El propósito principal de estos sistemas es permitir a las empresas ofrecer sus productos en el mercado exterior a precios competitivos y, de esta forma, suministrar oportunidades de empleo local. En estos sistemas en la región se han experimentado dos inconvenientes. Por un lado, en muchos casos, su aplicación se da en una forma tan limitada que no permite a importadores, fabricantes o exportadores el recibir sus plenos beneficios. Por otro lado, dentro de los esquemas de los mercados comunes -la ECCM y CARICOM- ha surgido el temor y la desconfianza entre los comerciantes de sus países miembros, en cuanto al grado de procesamiento que permite que un producto sea tratado como proveniente de la región. Debido a temores de que algunos importadores y fabricantes del país, están contraviniendo los porcentajes fijos establecidos por las reglas de origen que exoneran la aplicación de aranceles; surgen dudas

acerca de cual debe ser el valor agregado efectivo a ser considerado en la fabricación de algunas mercancías, especialmente aquellas con un alto porcentaje de insumos de materias primas importadas. Este es el caso especialmente cuando estas mercancías se promueven en el interior del mercado de la región y dichas mercancías son consideradas tan sólo como artículos ensamblados, reempacados o vueltos a reetiquetar.

26. Los problemas "estructurales" del comercio en el Caribe están vinculados por un lado a la infraestructura física: facilidades portuarias y conexiones de transporte. Los daños, la congestión, el hurto, lo inadecuado del almacenamiento, la falta de protección en la carga especialmente en los productos perecederos son algunos de los problemas físicos estructurales que en diversos grados enfrenta el comercio subregional. La falta de servicios regulares, especialmente de embarcaciones pequeñas, es una preocupación constante en las islas más pequeñas, las que dependen enormemente de este tipo de naves tanto para transportar sus exportaciones como para abastecer las de los productos básicos de importación. La demora de la llegada de un navío puede significar, en especial en el caso de los productos agrícolas perecederos, la pérdida de cantidades importantes de productos para la exportación y/o la escasez de los productos de primera necesidad en el mercado local.

27. Por otro lado, los problemas "estructurales" también están vinculados a las diferentes tradiciones y sistemas administrativos presentes en la actualidad en el Caribe. Muchas de las prácticas comerciales se establecieron durante la época colonial vinculando los navieros, mercantes, banqueros, autoridades portuarias y aduaneras del Caribe con sus contrapartes, así como también con los comisionistas y compañías de seguros en la metrópoli (es decir, Inglaterra, Francia y Holanda). Estas prácticas todavía siguen prevaleciendo en ciertos casos, y en la medida que el avance de la tecnología ha producido barcos más veloces, con capacidad superior para operar la carga como es el caso del uso más frecuente de contenedores, las barcasas, las facilidades de carga y descarga, "roll-on/roll-off" en contenedores con ruedas para acoplado; las prácticas institucionales anticuadas amenazan el éxito de las estrategias de promoción de exportaciones y aumentan innecesariamente el costo de las importaciones.

28. Además de estos problemas, también surgen los de las forma. Existe una gran variedad de formularios de todos los tamaños y diseño. Incluso cuando se originan en los procedimientos empleados

antes de la independencia, cuando se imitaban aquellos empleados en los centros metropolitanos, ya desde su evolución ha seguido diferentes cursos. En algunos casos aún cuando los mismos nombres y número de referencia son empleados, los contenidos y formas de presentación son diferentes.

29. La cuestión del lenguaje no puede ser pasada por alto en una región donde se emplean el español, francés, holandés e inglés; creando de esta manera complicaciones adicionales que afectan el comercio dentro del Caribe. En algunos documentos, la porción correspondiente a los aspectos "locales" de una transacción comercial externa debe ejecutarse en la lengua oficial del país. Esto implicaría la necesidad de la preparación de documentos por separado y en lengua del país para tal propósito y un documento "internacional" para cubrir las necesidades de exportación en sí.

30. También surgen los problemas de nomenclatura en cuanto a la clasificación de mercancías en las aduanas y los aranceles. Aún cuando el uso de la nomenclatura del Consejo de Cooperación de Aduanas (NCCA) está difundido el grado de actualización de la misma varían de país a país. A estas discrepancias se aúna la falta de una nomenclatura específica, formalmente adoptada por los esquemas de integración, para cubrir aquellos productos que pueden ser de importancia para la región, pero que no están abarcados en las clasificaciones mundiales más generales.

31. En algunos casos, los requisitos exagerados de documentación actúan como un factor negativo que contraría los propósitos de medidas adoptadas para promover el comercio. Tal es el caso de la concesión de trato preferencial al comercio dentro del CARICOM, el que es innecesariamente complejo. El certificado de origen exigido se ve entremezclado con funciones adicionales de factura y declaración de valores, y la concesión de tratamiento preferencial adicionalmente requiere la obtención de una licencia de importación, lo cual es visto por los comerciantes subregionales como un desincentivo.

D) ACTIVIDADES DE CARICOM EN ESTE CAMPO

32. A través del Comité de Aduanas y Aranceles la Comunidad del Caribe se supervisa la ejecución de las cláusulas referentes al comercio internacional contempladas en el anexo y acuerdo de CARICOM que rigen en el Mercado Común del Caribe. Es así que, mientras a nivel de los trece países agrupados bajo el Tratado de CARICOM cierta medida de armonización ha ido tomando lugar lentamente -y cierta medida de crecimiento en el intercambio comercial se ha experimentado en los últimos diez años (Ver cuadro anexo sobre el grupo de países de la OECS, CARICOM y CDCC de 1970 y 1980)- sigue siendo cierto que el Caribe no tiene todavía una infraestructura institucional uniforme para el comercio regional. Especialmente en el caso del comercio con países caribeños no pertenecientes a CARICOM, tales intercambios se rigen por acuerdos bilaterales, bajo los códigos comerciales de cada país y conforme a acuerdos ad hoc que responden a los intereses de los vendedores, compradores, transportistas, los bancos, empacadores. En todos los aspectos específicamente no prohibidos por la legislación de los países respectivos, estos acuerdos reflejan una multiplicidad de procedimientos, trámites, requisitos que sirven a sus propias necesidades particulares en diversas formas que generalmente colocan una carga financiera y económica en los flujos comerciales.

33. Con respecto a las importaciones el Mercado Común de CARICOM establece por un lado, un criterio de origen del Mercado Común de las mercancías a ser intercambiada dentro del mismo y sujetas a trato preferencial y por otro lado, un arancel externo común (CET) que en un lapso de tiempo será adoptado por todos los países miembros en sus transacciones con terceros países. Es la ejecución de estos dos mecanismos lo que le corresponde supervisar a la Secretaría de CARICOM y que anualmente son revisados por el Comité de Aduanas y Aranceles desde el año de 1972.

Además de la adopción formal de un arancel común en el CARICOM basado en la N.C.C.A., que detalla la tarifa común externa esperada o impuestos a cada producto, y el establecimiento del criterio origen, se ha sugerido el uso de una factura común a ser adoptada por todos los países 6/.

---

6/ Estos aspectos están tratados en el Anexo I a las guías de procedimientos y operaciones comerciales Documento CDCC/TPC/83/19).

E) LA NECESIDAD DE LA FACILITACION

34. La situación descrita anteriormente con relación a la importancia del comercio en los países del Caribe y el impacto sobre la competitividad de las exportaciones que tiene el costo de procedimientos comerciales engorrosos deberían tenerse presentes en el contexto del reconocimiento dada en años recientes por los gobiernos del Caribe a la necesidad de ampliar sus mercados de exportación y la formación de mecanismos de integración económica subregional como el Mercado Común del Caribe Oriental ECCM y el Mercado Común de CARICOM. Como se indicó arriba, mientras los niveles iniciales bajos del intercambio comercial entre las islas no colocaban cargas excesivas en las infraestructuras institucionales del Caribe, los niveles crecientes del intercambio comercial han demostrado claramente lo débil e inadecuado del sistema existente.

35. Es precisamente en el contexto de la presente situación económica internacional desfavorable que la importancia de la cooperación económica regional se hace más evidente y que la necesidad de promover los vínculos comerciales más allá del nivel actual se hace más imperativa.

36. Las experiencias en otras regiones muestran que, por la introducción de documentos simplificados, los costos se pueden reducir hasta en un 70% en la tramitación comercial. El tiempo total requerido para la preparación de un número de documentos puede reducirse a menos de 15 minutos. Beneficios adicionales pueden surgir de la simplificación y normalización de los documentos, si se hacen esfuerzos paralelos para reducir los trámites y alinear los procedimientos. En la mayoría de los países los trámites y procedimientos han resultado de un desarrollo a través de décadas en cada departamento gubernamental forma sus propios reglamenteos y establece independientemente la forma de como cumplir con los mismos prestándole poca atención a otros sectores administrativos. Esto ha tenido como resultado, inevitablemente, una duplicación de esfuerzos y una superposición de procedimientos.

37. De ahí que, la necesidad de la facilitación vaya mucho más allá del alineamiento de documentos -lo que es sin embargo parte importante de este proceso-. El uso de planillas alineadas (o sea formatos donde se consigna información similar en la misma posición



como por ejemplo el modelo de presentación de las Naciones Unidas elaborado por la Comisión Económica para Europa) permite completar los trámites dentro de cada país y acelera los procedimientos, ya que la revisión de datos es más fácil, disminuyen los problemas del lenguaje y en general reduce el tiempo de tramitación donde cada espacio está normalizado. Existe también la necesidad de simplificar la documentación empleada y alinear los procedimientos que, en las diferentes tradiciones administrativas presentes en la región, se encuentran esparcidos en varias leyes, instrucciones administrativas, estatutos, decretos, etcétera. Este es un elemento importante ya que cualquier intento para abolir los requisitos excesivos o simplificar los procedimientos prevalecientes tendrán que revisar la legislación actual que afecta al comercio y en muchos países, tendrá que ser sometida a los procesos legislativos del Estado, requiriendo la aprobación parlamentaria y la abolición de leyes anticuadas.

38. Las características políticas e institucionales de los países del Caribe deben ser entendidas antes de que se puedan tomar medidas de facilitación ya que la mayoría de gobiernos del área tienen los poderes de la toma de decisiones centralizados en los poderes ejecutivo y legislativo. De ahí que los cambios en los procedimientos existentes, muy raras veces están dentro de la capacidad de los jefes de los departamentos gubernamentales, tales como las autoridades bancarias, aduaneras o incluso en los propios Ministerios.

39. Además de esto, los cambios de la forma en que se lleva a cabo el comercio internacional deben tener en cuenta también los arreglos comerciales prevalecientes y los estatutos de los programas de integración existentes dentro de ECCM y CARICOM.

#### IV. PROPUESTAS PARA ACCIONES FUTURAS

##### A) OBJETIVOS

40. Las acciones futuras deberán tener como su objetivo de desarrollo aliviar y aumentar el comercio internacional dentro de la región del Caribe por medio de la reducción y la eventual eliminación de los estrangulamientos administrativos así como la reducción de costos asociados a la documentación relacionada con operaciones de transporte y comercio.

41. Los objetivos inmediatos de tales acciones deberán ser:
- i) Simplificar y alinear los procedimientos administrativos y prácticas comerciales que tienen que ver con el comercio y transporte de los países miembros de la CDCC;
  - ii) Armonizar a nivel subregional la documentación y procedimientos relacionados con el transporte y el comercio internacional dentro de la subregión, de acuerdo con las normas y recomendaciones internacionales relevantes existentes;
  - iii) Crear a nivel nacional y subregional organismos de facilitación comercial encargados de la supervisión y de la ejecución de las medidas de simplificación y armonización relacionadas con la documentación y los procedimientos comerciales.
42. Dentro de este marco general se pueden distinguir dos fases diferentes de trabajo, durante las cuales deberían lograrse los siguientes resultados específicos:
- i) A nivel Nacional
    - a) El establecimiento de comités de facilitación de comercio nacional compuestos de representantes de todos los sectores involucrados en transporte y comercio internacional; y la adopción de procedimientos y documentación de comercio simplificados.
  - ii) A nivel Subregional
    - a) El establecimiento de una autoridad de facilitación comercial subregional, en la cual las secretarías de integración, tales como: CARICOM y OECS, deberían tener responsabilidades substantivas;
    - b) La armonización de la documentación y los procedimientos del comercio y el transporte subregional, tomando en cuenta el trabajo realizado en este campo como parte de la función de los mercados comunes subregionales (ECCM y CARICOM);

- c) La preparación de materiales de información para los importadores y exportadores, explicando cómo cumplir con los nuevos procedimientos y trámites de comercio exterior y preparar una documentación alineada; y
- d) La preparación de las recomendaciones de actividades futuras que pudieran fortalecer las instituciones comerciales y de transporte en el Caribe, tomando en cuenta la importancia del comercio exterior para las naciones del Caribe especialmente con terceros países.

B) UN PLAN DE TRABAJO TENTATIVO

43. Se esboza a continuación un plan de trabajo tentativo y provisional en la forma de una lista de posibles actividades para llevarse a cabo. Deberían hacerse ciertos ajustes a la luz del progreso alcanzado individualmente o por los grupos de países dentro del marco de los programas de integración.

i) Racionalización de los Procedimientos Nacionales de Comercio

44. Debería emprenderse durante la primera fase, un análisis minucioso de los procedimientos de comercio nacionales. El trabajo ya ha sido avanzado en este particular por la Secretaría de la CDCC por medio de la preparación de dieciocho guías de procedimiento nacionales de comercio que se han hecho circular para la revisión de los gobiernos respectivos y de los cuales un compendio podría publicarse en los tres (3) idiomas oficiales de la CDCC como resultado de la reunión actual. Este análisis, el cual podría requerir la colaboración de expertos en facilitación comercial y especialistas en transporte, debería conducir al mejoramiento de los procedimientos nacionales conforme a normas internacionales.

45. Esta fase podría comprender varios componentes, bajo la forma de "subproyectos", para servir a las necesidades específicas de los diferentes países. Cinco de tales "subproyectos" pueden ser identificados, cada uno adaptado a las necesidades correspondientes de los países a los cuales sirve:

- i) Los países de menor desarrollo relativo (LDCs) de la Organización de Estados del Caribe Oriental.
- ii) Los países de mayor desarrollo relativo (MDCS) miembros del CARICOM (Barbados, Jamaica, Trinidad y Tobago).
- iii) "Los Países Continentales Caribeños" de Suriname y Guyana.
- iv) Las islas no anglo-parlantes, con especial énfasis sobre los problemas particulares de las Antillas Neerlandesas y Haití, haciendo hincapié en la armonización de los procedimientos para que se haga más fácil unión entre estos países, así como de Cuba y la República Dominicana mismos que no pertenecen a ningún esquema de integración subregional y su vinculación al resto de la región del Caribe, y

- v) Belice y Las Bahamas, prestándole especial atención a la situación de estos países que tienen fuertes vínculos comerciales y geográficos tanto en el Caribe (como miembros de CARICOM) como con otros países a los cuales geográficamente están más cercanos, como es el caso de Belice con América Central y de Las Bahamas con los Estados Unidos.

46. Cada una de estas "subfases" pueden ser emprendidas al mismo tiempo, en un esfuerzo intensivo requiriéndose trabajo simultáneo en los países involucrados y la participación de muchos expertos según como sea necesario (cinco por lo menos), todos siguiendo un plan de trabajo coordinado, teniendo un calendario preciso para completar los resultados requeridos. Alternativamente, un enfoque extensivo podrá seguirse dándole a cada subgrupo la atención y tiempo adecuados para poder permitir la ejecución de las actividades. En esta segunda alternativa que es la recomendada, uno o dos asesores en facilitación podrían trabajar de manera secuencial, abarcando los cinco "subgrupos" antes de iniciar la "fase de armonización".

47. Las actividades específicas a emprenderse en cada subfase están resumidas en la forma siguiente:

- i) El análisis de los trámites y documentos comerciales a nivel nacional, basado en las guías nacionales ya preparadas.
- ii) La recolección de leyes y reglamentos pertinentes en los campos de: control de cambio, control del comercio externo, pago de aranceles, estadísticas, procedimientos portuarios, procedimientos de aduana, control sanitario y de calidad, etcétera.
- iii) Diseño de una matriz de flujos de movimiento señalando el tránsito de las mercancías importadas, desde su punto de origen hasta su punto de destino después del despacho aduanero y, a la inversa, el tránsito de mercancías desde el local de los exportadores hasta los puntos de carga. Todo los documentos empleados y los trámites requeridos deberían ser revisados críticamente, analizando los elementos informativos que requieren los documentos con relación al uso de dicha información con fines de control y registro.
- iv) Establecer comités nacionales de facilitación comercial para determinar los trámites que podrían abolirse, los datos que podrían dejar de requerirse, los documentos que podrían

fundirse o eliminarse, y proponer recomendaciones para la simplificación de los procedimientos nacionales, así como también propuestas concretas para el mejoramiento del movimiento, tanto de documentos como de mercancías. Asistir a los comités nacionales en la ejecución de estas recomendaciones una vez que se hayan adoptado en los niveles legislativos y políticos pertinentes. Tal asistencia podría ser objeto de proyectos de asistencia técnica en los países en donde son necesarios.

ii) Armonización Subregional:

48. El objeto de esta fase es la puesta en práctica de procedimientos comerciales armonizados y la creación de mecanismos regionales de consulta en facilitación comercial. Estos mecanismos deberían comprender dos tipos de actividades: consulta formal y armonización de los procedimientos, con énfasis en la cooperación técnica entre las instituciones participantes. Durante esta fase es crucial la participación de las Secretarías de Integración y Mercados Comunes. Las actividades específicas a emprenderse en esta fase son:

- a) Análisis de las similitudes, coincidencias, duplicación y otras características de los documentos y procedimientos comerciales nacionales de cada país respecto a los otros. Este puede ser realizado basándose en las guías nacionales ya preparadas y la racionalización de esfuerzos provenientes de la ejecución de la Fase I. En el caso de los países de CARICOM una mayor armonización debería surgir del trabajo ya adelantado en lo que respecta a una factura común de CARICOM, un certificado de origen (tanto para las exportaciones como para el comercio dentro de CARICOM hacia la EEC bajo el Convenio de Lomé), y otras medidas convenientes adoptadas en el marco del comité de asuntos arancelarios y tarifarios.
- b) El establecimiento de una autoridad de facilitación comercial a nivel subregional, para que se encargue de hacer sugerencias que sean aprobadas por los gobiernos en cuestiones de simplificación de procedimientos, documentos y formalidades.
- c) Ayudar a los comités de facilitación nacional en la preparación de los reglamentos y textos legales necesarios para

la introducción de los documentos, procedimientos y trámites simplificados.

- d) Ayudar a los mismos comités nacionales en la preparación de folletos dirigidos a los importadores y exportadores que describan los nuevos trámites, procedimientos y documentos.
- e) Poner al día y publicar una versión recopilada de las guías nacionales de procedimientos de comercio, acordando la periodicidad de la misma.

### C) POSIBLES ARREGLOS INSTITUCIONALES

49. A nivel nacional la responsabilidad de ejecución deberá ser asumida por los gobiernos, algunos de los cuales podrían requerir ayuda extranjera para su ejecución. En este último caso ya sea a través de los esquemas de integración o de las Agencias Internacionales especializadas tales como el programa de facilitación de UNCTAD (o de ambas en un proyecto conjunto) las cuales podría proveer el apoyo técnico necesario.

50. A nivel subregional la Secretaría de CARICOM debería estar sustantivamente involucrada. En el caso de un proyecto regional diseñado a tal efecto, dicha Secretaría debería asumir la responsabilidad de su ejecución.

#### i) A nivel Nacional

51. Llevar a cabo las actividades propuestas, siendo el comité de facilitación comercial nacional definido como un organismo multidisciplinario con participación substancial de representantes de los bancos centrales ministerios de comercio y centros dedicados a la promoción de la exportación, autoridades portuarias, servicios de estadísticas y representación de los sectores comercial y productivo (público y privado).

52. Para aquellos países donde la necesidad de ayuda externa es mayor, podrían diseñarse proyectos nacionales específicos para fortalecer y hacer viable los arreglos institucionales necesarios. La disponibilidad de recursos a través de agencias financieras internacionales o de programas de desarrollo de las Naciones Unidas debería investigarse.

ii) A nivel Subregional

53. Con la finalidad de llevar a cabo las actividades a este nivel y seguir las fases esquematizadas anteriormente, debería estudiarse las prioridades y actividades actuales de las Secretarías de los esquemas de integración. Las acciones llevadas a cabo con anterioridad en la región por organismos de asistencia técnica internacional, tales como el Programa de Facilitación de la UNCTAD (FALPRO), y otros, deberían tenerse presentes.

54. El enfoque sugerido es un proyecto regional, que adoptaría como objetivos y resultados los anteriormente descritos, para ser ejecutados a nivel regional por la Secretaría de CARICOM con el apoyo técnico de FALPRO y de la CEPAL. FALPRO podría aportar asesores regionales expertos en facilitación para coordinar la actividad dentro de la Secretaría de CARICOM, con la ayuda de los funcionarios encargados del comercio y del transporte de la subsección Regional de la CEPAL del Caribe.