



BOLETÍN
FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



www.eclac.cl

Edición No. 175, marzo 2001

LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN EL PROCESO PARA CONSTITUIR EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA)

Desde el punto de vista de su contenido, el presente artículo es una continuación natural tanto del [Boletín FAL No. 167](#) como del [Boletín FAL No. 171](#). En efecto, dado que en el Boletín FAL No. 167 se avanzó conceptualmente en la definición del término *facilitación del comercio* y en explicar de manera general la forma en que este tema es abordado en algunos organismos internacionales, así como en el proceso para constituir el ALCA, en el presente artículo se amplía y profundiza la información referida a la facilitación del comercio en este último foro negociador, el cual agrupa al considerable número de 34 países del Hemisferio Occidental.

Asimismo, teniendo en cuenta que en el Boletín FAL No. 171 se mostraron algunos avances normativos sobre la facilitación del comercio en el marco del Mercado Común del Sur (Mercosur), en el presente artículo se aborda un punto de vista complementario en el sentido de que se observan los desarrollos verificados en materia de facilitación del comercio en otro acuerdo de integración económica, el cual se propone fundamentalmente la creación de un área de libre comercio. Para mayores antecedentes o comentarios, sírvase contactar al autor de este artículo: Miguel Izam (mizam@eclac.cl), Unidad de Comercio Internacional, CEPAL.

1. Síntesis y presentación

El ALCA tendrá objetivos más amplios que los tradicionalmente contemplados en una zona de libre comercio, ya que su meta es no sólo eliminar progresivamente las barreras al comercio de bienes y de servicios entre sus países miembros, sino también los obstáculos que afectan a la inversión.

La facilitación del comercio en el proceso para constituir el ALCA se relaciona con dos ámbitos distintos. El primer ámbito corresponde a los trabajos que se están realizando al respecto en los grupos de negociación así como en los comités actualmente existentes,

especialmente el referido al comercio electrónico. El segundo ámbito consiste en los resultados concretos ya alcanzados en el área de la facilitación de negocios. En efecto, sin que mediaran negociaciones, se han acordado medidas concretas que están siendo implementadas desde el año 2000. Ciertamente que los resultados obtenidos en el área de la facilitación de los negocios pueden ser visualizados como un éxito, considerando que han sido logrados de manera anticipada al término estimado de las negociaciones, las que deberán concluir como un todo recién antes del año 2005.

Esta edición del Boletín, luego de entregar algunos elementos globales del foro negociador para constituir el ALCA, de la fase preparatoria de las negociaciones y del posterior proceso negociador, se concentra en mostrar detalladamente los avances logrados hasta ahora en el marco de este foro intergubernamental en materia de facilitación de negocios, distinguiéndose analíticamente dos niveles. El primero corresponde a las medidas de facilitación de negocios referentes a los asuntos aduaneros. El segundo consiste en las medidas orientadas a hacer más transparente la entrega de información relevante para el público.

2. Características principales del foro negociador para constituir el ALCA

En la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, llevada a cabo en Miami, Estados Unidos de América, en diciembre de 1994, la totalidad de los países participantes de este foro negociador se compromete a que el ALCA comenzará a funcionar como un área de libre comercio hacia el año 2005 y que se lograrán avances sustanciales en tal sentido ya en torno al año 2000. Asimismo, se determina que se tratará de un proceso balanceado, comprehensivo, congruente con la Organización Mundial del Comercio (OMC), y coexistente con todos los acuerdos bilaterales y subregionales de integración en los que participan los países del Hemisferio Occidental. Además, se aclara que se tomará en cuenta el nivel de desarrollo de las economías más pequeñas, el punto de vista de la sociedad civil, y que los acuerdos se alcanzarán por consenso y mediante un compromiso único (*single undertaking*). Para obtener la asistencia técnica necesaria, se solicita el apoyo del Comité Tripartito, compuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

3. La preparación de las negociaciones

En la Primera Reunión Ministerial sobre Comercio, realizada en junio de 1995 en Denver(1), se inició el proceso para preparar el comienzo de las negociaciones. Con ese propósito, se establecieron siete grupos de trabajo para abocarse a las siguientes áreas: acceso a mercados; procedimientos aduaneros y reglas de origen; inversión; normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios; y economías más pequeñas. En la Segunda Reunión Ministerial sobre Comercio, efectuada en marzo de 1996 en Cartagena de Indias(2), se crearon cuatro grupos adicionales de trabajo orientados a los siguientes ámbitos: compras del sector público, derechos de propiedad intelectual, servicios, y política de competencia. En la Tercera Reunión Ministerial sobre Comercio, celebrada en mayo de 1997 en Belo Horizonte, se constituyó el

grupo de trabajo sobre solución de controversias. Al momento de sus respectivos orígenes, se determinaron los objetivos y los términos de referencia generales de cada uno de los doce grupos de trabajo. Posteriormente, sobre la base de la experiencia acumulada por ellos, se conformaron los grupos de negociación correspondientes, además de otras instancias formales que se consideraron necesarias para continuar avanzando en el proceso hacia la instauración del ALCA.

4. El proceso negociador

En la Cuarta Reunión Ministerial sobre Comercio, que tuvo lugar en marzo de 1998 en San José(4), se configuran los siguientes nueve grupos de negociación, determinándose que su trabajo debe estar interrelacionado: acceso a mercados; inversión; servicios; compras del sector público; solución de controversias; agricultura; propiedad intelectual; subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios; y política de competencia. Asimismo, se establece el Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, el Comité de Representantes Gubernamentales Sobre la Participación de la Sociedad Civil y el Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico. Por otra parte, se constituye el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC). Este último está compuesto por los Viceministros de Comercio y tiene como labor principal conducir el proceso negociador. Además, se crea una Secretaría Administrativa para brindar apoyo logístico y administrativo al proceso. Los Ministros recomiendan que las negociaciones propiamente tales sean iniciadas en abril de 1998, aprovechando la ocasión que proporcionaría la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, la cual efectivamente tuvo lugar en la fecha indicada, en Santiago de Chile, donde se inicia formalmente el proceso negociador.

Por último, cabe agregar que en la Reunión Ministerial de San José se le encomienda al CNC que acuerde medidas específicas en materia de facilitación de negocios para ser adoptadas en torno al año 2000. En este ámbito temático ya se había acumulado una importante experiencia, que contó con aportes del sector empresarial privado. La última y Quinta Reunión Ministerial realizada, que tuvo lugar en noviembre de 1999 en Toronto(5), se concentra fundamentalmente en dos asuntos principales que son independientes entre sí: la definición de los próximos pasos que deberán seguir los nueve grupos de negociación y la precisión de algunos aspectos sustantivos referidos a las medidas específicas que se adoptarían en materia de facilitación de negocios.

5. La facilitación de negocios en el proceso para constituir el ALCA

En la Reunión Ministerial de Toronto se decide que la facilitación de negocios se concentrará en dos ámbitos distintos. El primer ámbito corresponde a los procedimientos aduaneros y tiene por objetivo contribuir significativamente a la realización de negocios entre los países miembros, mediante la reducción del costo de las transacciones y la creación de un ambiente de negocios más consistente y predecible. Al respecto, se acuerdan ocho medidas específicas para ser puestas en práctica al comienzo del año 2000, las cuales se detallan en el numeral. El segundo ámbito se refiere a la necesidad de hacer más transparente la entrega de información que sea relevante para la comunidad empresarial y para el público en general. Esta

información, relacionada principalmente con los procedimientos comerciales y las regulaciones existentes, se mantendrá actualizada mediante el uso de nuevas tecnologías. Las once medidas acordadas en este marco se consignan en el numeral subsiguiente. Se instruye al CNC para que, entre otras responsabilidades asociadas a la facilitación de negocios, supervise la puesta en práctica de todas las medidas acordadas y la asistencia técnica que algunos países requieran para ello.

6. Las medidas de facilitación de negocios referentes a los asuntos aduaneros(6)

Estas medidas son las siguientes:

a) Importación temporal/admisión temporal de determinados bienes relacionados con viajeros de negocios. Su objetivo es establecer nuevos procedimientos aduaneros o agilizar los ya existentes para las entradas de documentos publicitarios y otros bienes relacionados con los viajes de negocios, con suspensión de derechos aduaneros, sea que dichos bienes acompañen o no a la persona en viaje de negocios. Sus elementos básicos son autorizar la suspensión de derechos aduaneros; identificar documentos publicitarios y otros bienes que no requieren garantías a su entrada; establecer procedimientos agilizados para documentos publicitarios y otros bienes que permanecen en el país; establecer un plazo para la importación temporal/admisión temporal; donde sea posible, reducir al mínimo el costo y la complejidad administrativa de obtención de garantías para la importación temporal/admisión temporal. Donde sea posible, el monto de las garantías requeridas no debería exceder el monto de los derechos que correspondería pagar; y bajo circunstancias normales, debe proveerse documentación y aprobación asequibles a la entrada del viajero empresarial.

b) Despacho expreso de envíos. Su propósito es desarrollar e implementar procedimientos para agilizar los envíos expresos, tomando en cuenta las directrices que al respecto existen a nivel internacional, pero conservando al mismo tiempo las actividades de control y selección aduaneras apropiadas. Sus elementos principales son constituir procedimientos aduaneros rápidos separados para los envíos expresos; establecer sistemas de procesamiento previo de información y de datos relacionados con envíos expresos; permitir la presentación de un solo manifiesto para todas las mercancías del envío expreso por la empresa de servicio expreso, a través de medios electrónicos o de otra índole; cuando sea posible y con las garantías apropiadas, permitir el despacho de ciertos bienes mediante la presentación de la documentación mínima y/o el diferimiento del pago; bajo circunstancias normales, las autoridades aduaneras deberían tramitar los envíos expresos dentro de un período de seis horas luego de la presentación de la documentación aduanera correspondiente, siempre y cuando los bienes hayan llegado; y en respuesta a las solicitudes de las empresas de servicio expreso, podría darse consideración a la provisión de horas adicionales de servicio y/o procesamiento en las instalaciones bajo la supervisión de las autoridades aduaneras, a discreción de las autoridades aduaneras.

c) Procedimientos simplificados para envíos de bajo valor. Se busca establecer procedimientos simplificados, funcionales y rápidos para envíos de bajo valor. Sus elementos básicos son establecer requisitos mínimos de documentación, datos y procedimientos de

despacho basados en el valor de los bienes, conservando al mismo tiempo las actividades aduaneras de control y selección apropiadas; y establecer procedimientos para permitir la presentación electrónica de información.

d) Sistemas compatibles de intercambio electrónico de datos y elementos de datos comunes. Se pretende establecer sistemas compatibles de intercambio electrónico de datos entre la comunidad empresarial y las administraciones aduaneras que fomenten procedimientos rápidos de despacho. Elaborar un conjunto mínimo de elementos de datos requeridos para la administración de las regulaciones y requisitos aduaneros nacionales asociados con el despacho aduanero de mercancías. Promover el establecimiento de sistemas compatibles de intercambio electrónico de datos entre las administraciones aduaneras que fomenten mayor cooperación e intercambio de información. Desarrollar parámetros para el intercambio bilateral o plurilateral de información relacionada con el cumplimiento de las regulaciones y requisitos aduaneros. Sus factores principales son desarrollar sistemas electrónicos accesibles a la comunidad empresarial; desarrollar capacidad para la transmisión y el procesamiento electrónicos de información y datos antes de la llegada del envío; desarrollar capacidad para que los sistemas electrónicos/automáticos aduaneros trabajen en conjunto con análisis de riesgo y métodos de selección; trabajar hacia la compatibilidad de los sistemas electrónicos entre las administraciones aduaneras; como etapa inicial, identificar los elementos de datos actuales usados en los sistemas electrónicos establecidos en los cuatro factores recientemente señalados, que sean requeridos por cada una de las administraciones aduaneras, incluyendo, de ser posible, aquellos elementos de datos requeridos para determinar la admisibilidad de entradas o aquellos solicitados por otras agencias; y trabajar hacia el establecimiento de un conjunto de elementos de datos comunes para el despacho aduanero de los bienes.

e) Sistema armonizado de designación y codificación de mercancías. Su objetivo es que se llegue a aplicar el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías de 1996, al nivel de los seis dígitos.

f) Divulgación de información aduanera/*Guía hemisférica sobre procedimientos aduaneros.* Se busca difundir ampliamente en la forma más asequible información básica actualizada sobre procedimientos aduaneros, leyes, reglamentos, pautas, y resoluciones administrativas, tomando en cuenta la *Guía hemisférica sobre procedimientos aduaneros*, preparada por el Grupo de Trabajo sobre Procedimientos Aduaneros y Normas de Origen. Sus elementos básicos son actualizar la *Guía hemisférica sobre procedimientos aduaneros*; difundir la versión actualizada de la *Guía hemisférica sobre procedimientos aduaneros* a través de la página electrónica del ALCA; y establecer enlaces de la página electrónica del ALCA con las páginas electrónicas de las administraciones aduaneras nacionales, para actualizaciones futuras de la información específica a cada país contenida en la *Guía hemisférica sobre procedimientos aduaneros*.

g) Códigos de conducta aplicables a los funcionarios aduaneros. Su objetivo es elaborar e implementar códigos de conducta nacionales que se apliquen a los funcionarios de las aduanas, tomando en cuenta la Declaración de Arusha de la Organización Mundial de Aduanas. Sus elementos principales son introducir o enmendar códigos de conducta, legislación, políticas

o instrumentos regulatorios nacionales que incluyan disposiciones sobre conducta, conflicto de interés, y posibles sanciones y acción disciplinaria aplicables a los funcionarios aduaneros; y revisar los doce elementos contenidos en la Declaración de Arusha para evaluar las prácticas actuales y, si fuese necesario, desarrollar programas nacionales de implementación de nuevos procedimientos.

h) Análisis de riesgo/métodos de selección. Se pretende fomentar la utilización de sistemas de manejo de riesgos usados como criterios para las actividades de verificación requeridas, respetando, al mismo tiempo, la confidencialidad de la información. El objetivo principal sería permitir centrar la atención en las actividades de aplicación de disposiciones aduaneras con respecto a mercancías y viajeros de alto riesgo, al mismo tiempo que facilitar el despacho y movimiento de mercancías de bajo riesgo. Sus elementos básicos son elaborar procedimientos aduaneros y sistemas de tramitación y despacho que incluyan análisis de riesgo y métodos de selección para identificar bienes, envíos y viajeros de alto riesgo; y análisis de riesgo por medio de procesamiento previo de información y datos para identificar o reconocer bienes, envíos y viajeros de alto riesgo que serán inspeccionados y/o sometidos a otros procedimientos aduaneros.

Tal como se había acordado en la Reunión Ministerial de Toronto, estas medidas comenzaron a ser aplicadas en la mayoría de los países a partir de enero del año 2000(7). Paralelamente, y bajo la supervisión del CNC, fue creado como Grupo *ad Hoc* el Comité de Expertos Sobre Medidas de Facilitación de Negocios Referentes a Asuntos Aduaneros. Este órgano se reunió en cinco oportunidades durante el año 2000(8), con el propósito de analizar el estado de situación de las implementaciones nacionales y para apoyar la implementación en los países que así lo requirieran, incluida la consideración a sus necesidades de asistencia técnica.

7. Las medidas de facilitación de negocios referentes a la transparencia (9)

Estas medidas son las siguientes:

a) Difundir y actualizar periódicamente, a través de la página electrónica del ALCA, información sobre aranceles y flujos comerciales preparada en el contexto del Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados.

b) Publicar y difundir el documento *Prácticas nacionales sobre normas, reglamentaciones técnicas y evaluación de la conformidad en el Hemisferio Occidental*, elaborado por el Grupo de Trabajo del ALCA sobre Normas y Barreras Técnicas al Comercio.

c) Difundir y actualizar periódicamente la lista de puntos de contacto nacional que proporciona información sobre la legislación nacional y otras medidas que afectan el comercio de servicios. Esta información incluirá nombre, cargo, oficina, dirección, teléfono, facsímil y dirección electrónica.

d) Difundir, a través de la página electrónica del ALCA, los procedimientos y requisitos existentes para la entrada temporal de empresarios en cada uno de los países del ALCA.

e) Difundir periódicamente el *Reporte estadístico sobre inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, preparado por la CEPAL, a través de la creación de un enlace en la página electrónica del ALCA.

f) Difundir, a través de la página electrónica del ALCA, y actualizar periódicamente la información existente sobre los regímenes de arbitraje comercial vigentes en los países del Hemisferio Occidental, incluyendo las instituciones que ofrecen servicios de arbitraje comercial.

g) Difundir, a través de la página electrónica del ALCA, y actualizar periódicamente el *Compendio sobre medidas antidumping y derechos compensatorios del Hemisferio Occidental*, que incluye información sobre legislaciones y puntos de contacto nacionales.

h) Difundir, a través de la página electrónica del ALCA, y actualizar periódicamente el *Inventario sobre leyes y regulaciones nacionales relacionadas con políticas de competencia en el Hemisferio Occidental*.

i) Difundir, a través de la página electrónica del ALCA, y actualizar periódicamente el *Inventario sobre mecanismos de solución de controversias, procedimientos y textos legales establecidos por los acuerdos, tratados y arreglos de comercio e integración existentes en el hemisferio y en la OMC*.

j) Hacer más accesible la información disponible sobre regulaciones, procedimientos y autoridades gubernamentales competentes de los países miembros, inclusive mediante el uso de enlaces de la Internet a la página electrónica del ALCA, en materia de compras del sector público; subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios; políticas de competencia; servicios; derechos de propiedad intelectual; inversión; acceso a mercados, incluyendo las normas pertinentes; agricultura, incluyendo medidas sanitarias y fitosanitarias; y solución de controversias.

k) Incluir con prontitud en la página electrónica oficial del ALCA (http://www.alca-ftaa.org/alca_s.asp), entre otras informaciones de interés convenientemente actualizadas, los documentos que vayan dejando de tener la calidad de confidenciales.

Con respecto al estado general de la situación, es importante consignar que en estos momentos prácticamente todas estas medidas ya han sido implementadas o se encuentran en una fase bastante avanzada de su proceso de implementación.

Notas:

(1) Colorado, Estados Unidos de América.

(2) Colombia.

(3) Minas Gerais, Brasil.

(4) Costa Rica.

(5) Canadá.

(6) Aunque con ciertos cambios, en lo fundamental este numeral se ajusta al Anexo II de la Declaración Ministerial de Toronto (4 de noviembre de 1999).

(7) La información detallada de lo aplicado por cada uno de los países al nivel de cada una de estas ocho medidas puede verse en FTAA.TNC/cbf/w/01/Rev.6, que es el documento público y oficial del ALCA más actualizado al respecto.

⁽⁸⁾ Siempre en Miami en los meses de enero, mayo, julio, septiembre y octubre

(9) Si bien con algunas modificaciones, este numeral corresponde básicamente al Anexo III de la Declaración Ministerial de Toronto, dada a la luz pública el 4 de noviembre de 1999.