



LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN ALGUNOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN EN LAS AMÉRICAS

El presente artículo revisa los principales avances verificados en materia de facilitación del comercio en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM). No se hace referencia al Mercado Común del Cono Sur (Mercosur) ni al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ya que dichos acuerdos de integración fueron considerados en el [Boletín FAL No. 171](#) y en el [No. 175](#), respectivamente. Para mayores antecedentes o comentarios, sírvase contactar al autor de este artículo: Miguel Izam (mizam@eclac.cl), funcionario de la Unidad de Comercio Internacional de la CEPAL.

A. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

No obstante que los diferentes acuerdos estudiados tienen entre sí una gran diversidad tanto en términos de sus años de funcionamiento como en sus niveles de eficiencia, se constata que en ninguno de ellos se hace una referencia lo suficientemente clara y explícita en relación con la facilitación del comercio en su normativa ni en su estructura institucional u orgánica. Sin embargo, en todos los organismos de integración examinados se observan avances, si bien comparativamente muy disímiles, en diversos ámbitos relacionados con un concepto amplio de facilitación del comercio, los cuales están principalmente concentrados en los aspectos aduaneros.

En cualquier caso, cabe destacar que todos los desarrollos verificados hasta ahora en los acuerdos de integración aquí revisados son perfectibles, especialmente si se tienen en cuenta las dinámicas exigencias que se derivan del funcionamiento de la economía mundial y las favorables posibilidades que otorga la disponibilidad de nuevas tecnologías de información. Si bien esto es válido en general, lo es especialmente en materia de procedimientos aduaneros. De todas maneras, es importante agregar que potenciar estos desarrollos no implica subestimar la necesidad de abordar por sí mismo, sistemática e integralmente, el tema de la facilitación del

comercio no, sólo en cada uno de los organismos examinados, sino también a nivel nacional en los países que los componen.

B. LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

1. Características básicas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Como resultado de la conclusión de las negociaciones comerciales sostenidas durante cerca de tres años por Canadá, Estados Unidos de América y México, el TLCAN entró en vigor en 1994. Sus principios básicos incluyen el tratamiento nacional, la nación más favorecida y la transparencia. Por su parte, los principales objetivos de la zona de libre comercio son eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio recíproco, proceso que para los bienes se espera sea acabado en 2003, así como facilitar el movimiento fronterizo de bienes y servicios en el territorio de los países miembros.

2. Principales avances en materia de facilitación del comercio en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

La facilitación de comercio como concepto propiamente tal no es una temática constituyente del TLCAN mismo, ni de las negociaciones internas posteriores. No obstante lo anterior, el capítulo V del Tratado se refiere a la necesidad de asegurar los procedimientos aduaneros para facilitar los flujos comerciales tanto como sea posible. Por otra parte, se establece que las administraciones aduaneras nacionales seguirán existiendo autónomamente y que la entrada de los bienes a cualquiera de los tres miembros deberá cumplir con las leyes y regulaciones del país importador. En cualquier caso, se exige que sea sometido a control todo movimiento de bienes entre los países miembros. Consecuentemente, existe una guía para los procedimientos aduaneros en el TLCAN, la cual entrega información detallada, en particular, del origen nacional de las mercancías transadas y de las administraciones aduaneras de cada uno de los países miembros. Este documento es complementario al manual de procedimientos aduaneros del TLCAN, que pretende facilitar la labor de los importadores y exportadores, informándoles sobre los procedimientos de entrada de los productos, y de los trámites posteriores que deben cumplirse. Además, un subgrupo de aduanas realiza reuniones cuatro veces al año, para tratar las cuestiones que van pareciendo prioritarias en esta materia.

Paralelamente, cabe destacar la realización de una serie de iniciativas conjuntas de cooperación entre las administraciones aduaneras correspondientes, en una dinámica de funcionamiento de este acuerdo de integración, donde el ámbito de los procedimientos aduaneros ha ido adquiriendo una importancia creciente. En efecto, en el 2000 se discutió la necesidad de establecer provisiones sobre procedimientos aduaneros en el TLCAN. En esta perspectiva se define que el programa de trabajo incorpore la temática de la facilitación en fronteras, intensificando los esfuerzos para identificar las localidades en las cuales puedan lograrse mejoramientos al movimiento de los bienes en frontera y para revisar las disposiciones existentes para el flujo temporal de profesionales entre los países miembros. Los temas sobre procedimientos aduaneros más debatidos tienen relación con la necesidad de simplificar los datos requeridos para una transacción comercial, pero que al mismo tiempo permitan a lo menos que las aduanas tengan la información adecuada para determinar si una mercadería es admisible, y sepan con certeza cuándo un barco debe ser examinado. Otros ámbitos de la discusión tienen que ver con la posibilidad de generar las condiciones adecuadas para lograr crear un sistema más

eficiente de pago, que sirva no sólo a los grandes importadores, sino especialmente a los pequeños.

Por último, en materia de información electrónica, es importante consignar que en la actualidad está en su fase de prueba un "Prototipo para la automatización del comercio de América del Norte" (más conocido por su sigla en inglés NATAP), destinado al transporte de cargas entre interlocutores comerciales del TLCAN. Este sistema contempla la utilización de un conjunto de elementos de datos unificados acordados de manera trilateral. Asimismo, los interlocutores comerciales del TLCAN están abocados a estudiar métodos alternativos para simplificar los trámites de los envíos urgentes, con vistas a evaluar la posibilidad de armonizar las diferentes normativas nacionales que los países miembros tienen al respecto.

C. LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

1. Características básicas de la Comunidad Andina de Naciones

La CAN entró en vigor en 1997 y en la actualidad sus países miembros son Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. La CAN sucedió al Grupo Andino, que fuera instaurado mediante la suscripción del Acuerdo de Cartagena en 1969. Desde su creación, el Grupo Andino esperaba poder avanzar rápidamente hacia la constitución de una unión aduanera. En términos generales, se anotaron algunos avances con respecto a ciertas medidas económicas y políticas. Sin embargo, de acuerdo con lo esperado, los resultados no han parecido suficientes, no obstante lo cual se logró conformar en 1995 una unión aduanera que funciona imperfectamente.

2. Principales avances en materia de facilitación del comercio en la Comunidad Andina de Naciones

La facilitación del comercio como tema en sí mismo no existe en el seno de las negociaciones de la CAN. No obstante lo anterior, en materia de normativas relacionadas con un concepto amplio de facilitación del comercio, en este esquema de integración han habido avances significativos, todavía perfectibles y en ciertos casos aún con algunos problemas de aplicación en determinados países. Esto ha ocurrido principalmente en materia de origen, de normas técnicas, de integración y desarrollo fronterizo, de telecomunicaciones, de transporte aéreo y marítimo, de transporte terrestre por carretera de pasajeros y de mercancías. También han habido esfuerzos importantes para lograr la libre circulación de personas. En materia de negocios, existe a nivel oficial un catálogo que resulta ser una buena guía para el comercio y las inversiones en el territorio de la CAN. En relación con el comercio electrónico, los avances son de escasa envergadura y ampliamente sobrepasados por los obtenidos en materia de asuntos aduaneros.

Aparte de la existencia del Consejo de Asuntos Aduaneros, los principales instrumentos relacionados con los procedimientos aduaneros de la CAN son los siguientes:

a) Nomenclatura común Andina. Actualizada en 2001, es utilizada para designar clasificar, y codificar las mercancías transadas internacionalmente. La Nomenclatura está basada en el Sistema Armonizado, que es gestionado por la Organización Mundial de Aduanas, cuya tercera enmienda entrará en vigor en el mercado andino en 2002. También considera al Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones de Aduanas de América Latina, España y Portugal, suscrito en México en 2000.

b) Valoración aduanera. Fue actualizada de acuerdo con las reglas Organización Mundial del

Comercio en 1995. Es una norma común que permite a los países contar con una misma base imponible para la aplicación de los gravámenes arancelarios a los productos que ingresan a territorio aduanero, a fin de evitar distorsiones y desviaciones del tráfico del comercio. Esta disposición fue complementada con la Declaración Andina del Valor de 1995, con el objeto de armonizar la documentación solicitada para acreditar el valor aduanero de una mercancía, cumpliendo las disposiciones previstas en el Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1994.

c) Tránsito aduanero. Esta norma fue creada en 1992 con el fin de facilitar las operaciones de transporte internacional y asegurar la libre circulación de las mercancías. Establece recomendaciones aduaneras para la partida, el tránsito y el destino de los bienes. Recientemente, ha sido adaptada a las nuevas modalidades de transporte, incluido el multimodal, y se han reglamentado los procedimientos que deben seguirse cuando los productos circulan por dos o más países de la CAN.

d) Prevención y lucha contra ilícitos aduaneros. En el 2000 fue aprobada la normativa llamada Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina. Su objetivo es sumar esfuerzos para prevenir y luchar contra los ilícitos aduaneros, incluido el contrabando. Se considera la cooperación tanto para el suministro recíproco de información para utilizar medidas cautelares dirigidas a mercancías u otros medios sospechosos, como para desarrollar programas de capacitación e intercambio de expertos. Posteriormente, en el 2001, esta disposición fue complementada con el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. En esta perspectiva se definen principios, objetivos, mecanismos y un programa de acción.

Por otra parte, cabe destacar la contribución brindada por la Unión Europea (UE) a la CAN en materia de facilitación de procedimientos aduaneros. En efecto, gracias a esta colaboración fue instalada en Lima la Unidad de Gestión del Convenio “Granadúa”, que contempla el desarrollo por tres años de programas de apoyo para las actividades que apliquen los países de la CAN en el sentido de simplificar, sistematizar e interconectar las operaciones aduaneras. Finalmente, es importante consignar que en el plan de acción del Entendimiento de Cooperación en materia de Comercio e Inversiones entre la CAN y Canadá de 1999, se hace mención a que la expansión del comercio entre ambas partes pasa por identificar las oportunidades de apoyo técnico en materia de aduanas.

D. LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO

1. Características básicas del Mercado Común Centroamericano

El MCCA fue creado en 1960 por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, con el propósito de unificar sus economías y de impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica. Después se incorporó Costa Rica, si bien este país prácticamente no participa de la unión aduanera. Para alcanzar los objetivos planteados originalmente, las partes contratantes acordaron establecer un mercado común en cinco años. Para ello, se comprometieron a constituir una unión aduanera entre sus territorios, adoptando un arancel externo centroamericano uniforme, así como a concretar el funcionamiento de una zona centroamericana de libre comercio. No obstante lo anterior, hasta ahora no se han obtenido los resultados esperados.

2. Principales avances en materia de facilitación del comercio en el Mercado Común

Centroamericano

Aunque todavía la facilitación del comercio no existe como asunto específico en la agenda de trabajo del MCCA, sí existen diversas normativas del mercado común que se vinculan con un concepto amplio de facilitación del comercio. Con todo, este conjunto de reglas no es necesariamente aplicado por todos los países miembros de este esquema de integración. Los principales desarrollos se han obtenido especialmente en materia de origen; de normalización técnica, metrología y procedimientos de autorización; de medidas sanitarias y fitosanitarias, así como su forma de aplicación; de tecnologías de información; y de transporte ferroviario, aéreo, marítimo y por carretera, donde se ha puesto el mayor énfasis, especialmente en la regulación de pasajeros y de carga.

Además, los países centroamericanos cuentan con normativas específicas que se refieren a los procedimientos de administración de aduanera. Las más importantes de éstas se refieren a los siguientes ámbitos:

a) Código aduanero común. Aunque data casi desde el mismo origen del MCCA, la última modificación de esta normativa se verificó en septiembre de 2000, con el propósito de contar con un instrumento legal más moderno y mejor adaptado a las actuales necesidades derivadas de las nuevas exigencias comerciales internacionales. El sistema arancelario centroamericano opera conforme a la tercera enmienda del sistema armonizado de codificaciones de mercancías, en especial, de acuerdo con la versión única en español.

b) Reglamento sobre el régimen de tránsito aduanero internacional, formulario de declaración e instructivo. Con el propósito principal de facilitar el tránsito de bienes en el MCCA, la normativa contiene disposiciones relativas a las operaciones de tránsito internacional efectuadas por vía terrestre, para las mercancías originarias o procedentes de los países miembros, pero también de terceros socios, siempre que la operación se inicie en territorio común y cumpla con condiciones determinadas.

c) Legislación sobre el valor de las mercancías. Los países del MCCA se comprometieron a aplicar las disposiciones del Artículo VII del GATT de 1994 (Acuerdo del Valor). En suma, esta normativa no está todavía vigente en todos los países del esquema de integración, y en los que rige las legislaciones nacionales actúan con criterios muy distintos en relación con reservas temporales y definitivas, valores mínimos y solicitudes de prórroga. Así, tales contenidos son por ahora diferentes entre los países del MCCA y también de acuerdo con la normativa internacional.

d) Aduanas integradas. Estas comenzaron a funcionar en 2001 y hasta ahora se han establecido dos aduanas comunes entre el Salvador y Honduras (en los puestos fronterizos Amatillo y Poy), y otras tres entre Guatemala y El Salvador (Pedro de Alvarado, Chinamas y Hachadura). Además, ya están operando cuatro aduanas comunes terminales o periféricas, tres en El Salvador (Puerto Cortés, Puerto Santo Tomás de Castilla y Puerto Barrios) y una en Guatemala (Puerto Quetzal). Aparte de las mencionadas, existen varias aduanas que están en proceso de construcción y a punto de iniciar sus funciones. Tanto las aduanas integradas como las periféricas facilitan la recaudación de los ingresos tributarios y el control de las mercancías, especialmente debido a la existencia de logros importantes en materia de reconocimiento mutuo de los registros sanitarios de los bienes producidos en el MCCA. También se ha avanzado con relación a establecer una mayor automatización en el funcionamiento de las aduanas y en uniformar los procedimientos aduaneros que aplican los diferentes países miembros de este

esquema de integración.

Finalmente, cabe destacar que todavía se requieren mayores avances en los países del MCCA en relación con la aplicación actual de programas de modernización aduanera, incluido el sistema de despacho unificado fronterizo, y de análisis y diseño de soluciones informáticas. En todo caso, para mayoría de las acciones realizadas, los miembros de este esquema de integración han contado con el apoyo de diversos organismos internacionales, en particular la UE. A nivel interno, se han conformado grupos de trabajo sobre legislación aduanera, procedimientos aduaneros, aranceles, y registros.

E. LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN LA COMUNIDAD DE ESTADOS DEL CARIBE

1. Características básicas de la Comunidad de Estados del Caribe

La Caricom entró en vigor en 1973 y está compuesta por quince miembros.^[1] Es la sucesora del Carifta (The Caribbean Free Trade Association), que fuera creada en 1968. La Caricom se propone constituir un mercado común y también coordinar las políticas económicas frente a terceros países. De hecho, en los últimos años, este organismo de integración ha intensificado sus negociaciones con terceros países, siendo ya varios los acuerdos que están actualmente vigentes. Con todo, aún no está operando de manera completa el arancel externo común.

2. Principales avances en materia de facilitación del comercio en la Comunidad de Estados del Caribe

La expresión facilitación del comercio no existe en las negociaciones internas de la Caricom, aunque tal tema de algún modo es señalado, si bien de manera mínima y casi indirecta, en el texto de la reforma actual a la disposición relativa a la armonización de las regulaciones técnicas y estándares de calidad regionales. Asimismo, en otras normativas relacionadas con un concepto amplio de facilitación del comercio, en este esquema de integración se han verificado ciertos desarrollos. Esto ha ocurrido principalmente en materia de origen, de acuerdos para evitar la doble tributación, de telecomunicaciones, de infraestructura, y de transporte aéreo y marítimo. Con todo, estos avances son todavía bastante mejorables.

Por su parte, la principal normativa existente en materia de asuntos aduaneros es la siguiente:

b) Cooperación entre las administraciones aduaneras. Esta disposición, también vigente desde la fundación de la Caricom, se refiere a que los estados miembros tomarán las medidas apropiadas, incluida la cooperación administrativa, para asegurar el cumplimiento armonizado de diversas normativas relacionadas, principalmente las existentes en materia de origen, de derechos arancelarios, de drawback a las exportaciones, y de impuestos internos. Todo esto con el propósito de reducir al máximo las formalidades y de alcanzar soluciones mutuamente satisfactorias en caso de conflicto.

c) Establecimiento. Esta normativa, que data desde la creación de la Caricom, se refiere a otorgar trato nacional y facilidades de entrada, residencia, actividad y salida de personas provenientes de cualquier país miembro, especialmente si se trata de la realización de una operación comercial.

d) Provisión de servicios. Existente desde el origen mismo de la Caricom, esta disposición enfatiza el trato nacional en materia de servicios remunerados para actividades industriales,

comerciales y profesionales.

e) Movimiento de capital. Al respecto, se acuerda examinar formas y mecanismos para la introducción de un esquema para regular el movimiento interno de capitales al interior del mercado común. Recientemente se han iniciado acciones preliminares en la perspectiva de avanzar hacia la integración del sector financiero.

[1] Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Bahamas, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, y el territorio dependiente de Montserrat. Bahamas y Haití no participan plenamente del mercado común.