



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



[www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

Edición No. 184, diciembre 2001

## LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN LA UNIÓN EUROPEA

Desde el punto de vista de su contenido, el presente artículo es una continuación natural del [Boletín FAL No. 167](#). En efecto, dado que en él 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, aquí se presenta en forma detallada la información referida a la Unión Europea (UE).

Para mayores antecedentes o comentarios, sírvase contactar al autor de este artículo: Miguel Izam ([mizam@eclac.cl](mailto:mizam@eclac.cl)), funcionario de la Unidad de Comercio Internacional de la CEPAL.

### A. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

El origen de la UE se remonta a 1951 y su proceso de integración económica ha tenido varios hitos históricos. Uno de los principales fue la constitución de un mercado único en 1993. Esto ocurrió cuando se logró dismantelar la mayoría de las denominadas *fronteras físicas, técnicas y fiscales*, cuya existencia todavía dificultaba el libre desplazamiento de bienes, servicios, capitales y personas al interior del espacio comunitario. Todas las medidas aplicadas para esos efectos, antes e incluso después de la última fecha mencionada, forman parte de manera implícita de un concepto de facilitación del comercio, denominación que prácticamente no ha sido nunca utilizada explícitamente hacia adentro del mercado de la UE. No obstante lo anterior, el resultado alcanzado al interior del espacio comunitario en este ámbito es uno de los más exitosos del mundo. Este resultado, sumado al beneficio que este acuerdo de integración obtendría si pudiera hacer más simples sus relaciones económicas con el resto del mundo, explican que la UE sea el miembro más activo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) con el propósito de lograr que en el seno de este organismo multilateral se establezcan normas vinculantes en materia de facilitación del comercio, en ámbitos claramente definidos.

### B. PRINCIPALES ANTECEDENTES DE LA UNIÓN EUROPEA

La UE es considerada el modelo más avanzado de integración económica regional.<sup>[1]</sup> Su proceso de construcción ha sido bastante largo y no siempre ha tenido un carácter lineal. Su origen se remonta al Tratado de París de 1951, mediante el cual se instituyó la Comunidad Económica del Acero y del Carbón. Posteriormente, en 1957, sus miembros firman los dos Tratados de Roma. Así, se crea la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Estos tres organismos constituyen a partir de 1967 lo que se ha denominado la Comunidad Europea (CE). Desde su origen, uno de los objetivos principales de la CEE ha sido la creación de un Mercado Común, donde sea libre la circulación de bienes, servicios, capitales y personas. La unión aduanera se alcanzó a fines de la década de los 1960, antes de lo programado originalmente. Posteriormente la CE se transforma en la UE, mediante la firma del Tratado de Maastricht en 1992. Éste establece las etapas a seguir hasta la Unión Económica y Monetaria.

### **C. ELEMENTOS CENTRALES DE LA UNIÓN EUROPEA, Y SU RELACIÓN IMPLÍCITA CON EL CONCEPTO DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO INTERNO**

Al inicio de 1985 la CE encargó la realización de un estudio para cuantificar el costo de las restricciones que los propios socios aplicaban al comercio recíproco. Así, se estimó que el valor involucrado era cercano a los 224 millones de dólares. Esto es lo que se denominó el costo de la *no-Europa* y se atribuyó a que todavía no había un mercado único, porque aún existían obstáculos nacionales que dificultaban la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas al nivel comunitario. En ese contexto se decidió darle un nuevo impulso al proceso. Así, en junio del mismo año, surgió el compromiso de crear el Mercado Único Europeo (MUE) el 31 de diciembre de 1992. Para ir desmantelando los obstáculos identificados, la CE decidió comenzar de inmediato a aplicar de manera progresiva alrededor de 300 iniciativas. El calendario de la aplicación de tales medidas se materializó en el denominado *Libro Blanco* de la CE. Los ámbitos que se identificaron se agruparon en tres categorías: *fronteras físicas, técnicas y fiscales*.

a) Por *fronteras físicas* se entendía a un conjunto de barreras y controles aduaneros y de inmigración, que continuaban con el principio de la división comunitaria en estados nacionales. Se reconocía que los puestos fronterizos representaban costos adicionales por demoras innecesarias. Los objetivos a lograr eran simplificar los procedimientos existentes y suprimir los controles fronterizos del espacio comunitario. Se consideró la instrumentación de disposiciones con el propósito de alcanzar acuerdos en una serie de temas controvertidos como, por ejemplo, la colaboración policial para el resguardo de las fronteras externas de la CE, el control de armas, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, y la simplificación de los controles por carretera.

b) Las *barreras técnicas* eran los obstáculos que surgían debido a la disparidad de las legislaciones nacionales. En resumen, esto afectaba a los siguientes ámbitos:

En relación con los bienes, su libre circulación en el mercado europeo se veía alterada por normas y legislaciones de cada país comunitario, fundamentalmente vinculadas a aspectos técnicos, de salud, de seguridad de las personas y del medio ambiente.

- Con respecto al desplazamiento de los trabajadores, existían problemas con los impuestos, con las asignaciones familiares, y los profesionales liberales comunitarios enfrentaban obstáculos para establecerse en el resto de la CE.
- Otro tipo de barrera técnica consistía en la preferencia nacional que se aplicaba de hecho en los contratos del sector público, los cuales normalmente representan alrededor de 15% del producto bruto de la CE. Ante esta realidad, se crearon normas para garantizar la transparencia de los procedimientos.

También se consideraban barreras técnicas los reglamentos nacionales que bloqueaban la libre circulación de los servicios. El programa de liberalización de este sector de la CE ha alcanzado al sector financiero y, dentro de él, en particular a la banca y a los seguros, así como al transporte terrestre y aéreo, y a sectores más nuevos como las telecomunicaciones.

Por último, parece importante destacar que, en el ámbito técnico de la producción económica, la CE también se planteó la creación de un marco jurídico para favorecer la colaboración de las empresas de sus países, a fin de que éstas puedan beneficiarse de una producción a escala europea. Dentro de este interés de carácter global, se han aplicado incluso diversas medidas que muestran la existencia de una particular preocupación por las empresas pequeñas y medianas. Esta preocupación surgió porque se detectó que ellas eran las más afectadas por la disparidad de normas nacionales en campos como, por ejemplo, el derecho mercantil, la propiedad intelectual, las normas técnicas y los estándares de calidad.

c) Las *barreras fiscales* correspondían básicamente a los problemas derivados de las diferentes tasas de impuesto al valor agregado que se aplicaban en los distintos países de la Comunidad. Al respecto, el *Libro Blanco* de la CE pide a los estados miembros no aumentar las disparidades ya existentes y prepararse para hacer homogéneas las tasas de tributación indirectas.

Los estados miembros de la CE, conscientes de la enorme complejidad asociada a la consecución de un mercado único y de que la realización de éste pasaba por la necesidad de replantear ciertos principios jurídicos sobre la toma de decisiones, deciden modificar el Tratado originario. Así, firman el Acta Única Europea en febrero de 1986. En lo fundamental, este instrumento crea una situación institucional nueva. En efecto, en materia de votaciones, reemplaza la unanimidad por una mayoría calificada para numerosas decisiones.

Cabe hacer aquí los siguientes comentarios con respecto a lo ya escrito:

- No obstante los conflictos surgidos como consecuencia de la aplicación de las medidas para la consecución del MUE, en enero de 1993 ya estaba en ejecución el 95% de las cerca de 300 resoluciones proyectadas, y que en la actualidad prácticamente todas las medidas están vigentes. Más aún éstas han sido paralela y posteriormente afinadas.
- Luego, en su complejo proceso de construcción, la UE ha aplicado exitosamente diversas medidas relacionadas con asuntos referidos de manera implícita a un concepto amplio de facilitación del comercio recíproco, con el propósito de hacer más fluida la circulación de

bienes, servicios, capitales e inversiones entre sus países miembros.

- Si bien casi la totalidad de las medidas que hicieron posible el MUE tienen relación con aspectos implícitos que se vinculan con un concepto amplio de facilitación del comercio, de manera explícita esta expresión nunca formó parte por sí misma de ninguna de las agendas de negociación internas.
- El cuarto comentario es que no obstante los importantes avances logrados con el funcionamiento del MUE, en la UE ahora existe una preocupación significativa por perfeccionar algunos aspectos relacionados con los asuntos aduaneros.

#### **D. LA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA PERFECCIONAR LA UNIÓN ADUANERA, Y SU RELACIÓN IMPLÍCITA CON EL CONCEPTO DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO**

Desde 1996 ha habido en la UE una preocupación especial por afinar los procedimientos aduaneros internos. En esa fecha se estableció un conjunto de directrices para que los servicios aduaneros de los países miembros efectúen sus funciones dentro de la dimensión comunitaria. Con tal propósito, se creó el programa de consolidación *Aduanas 2000*, que está actualmente en ejecución. Por otra parte, no obstante que esta iniciativa ha sido considerada un éxito, se ha pensado en mejorarla. Así, mediante el programa *Aduanas 2002*, se ha elaborado una nueva estrategia para su perfeccionamiento. Al respecto, un documento oficial de la UE plantea que esta nueva estrategia se adopta básicamente teniendo en cuenta los grandes cambios que se están produciendo o que se producirán en los próximos años, que se refieren a, entre otros puntos, la ampliación de la UE, la necesidad creciente de que las aduanas garanticen la seguridad de los ciudadanos, y lograr un despacho aduanero más rápido y electrónico.

En suma, *Aduanas 2002* incorpora fundamentalmente nuevas tecnologías de información. Asimismo, uno de sus principales objetivos consiste en evitar las divergencias operativas a nivel nacional. Para ello, *Aduanas 2002* propone, entre otros puntos:

- Visitas de inspección a las aduanas de los países miembros de la UE, realizadas por equipos mixtos.
- Mejorar los métodos de trabajo de las administraciones aduaneras. Por ejemplo, utilizando el análisis de riesgo y técnicas de auditoría.
- Realizar intercambios de funcionarios de aduanas entre las distintas administraciones para que amplíen su experiencia.
- Celebrar seminarios para identificar y analizar los ámbitos operacionales problemáticos de las aduanas.
- Informatizar los procedimientos aduaneros en toda la UE.

#### **E. EL CONCEPTO DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN LA UNIÓN EUROPEA**

En definitiva, ni antes ni después del MUE en la UE se ha utilizado de manera explícita el concepto de facilitación del comercio aplicado al ámbito comunitario. Tampoco existe un componente orgánico de la UE que responda a esa denominación. Asimismo, todavía no ha sido escrito en la UE un documento, ya sea oficial o no oficial, cuyo título se refiera explícitamente a la facilitación del comercio al interior del espacio comunitario. No obstante esta ausencia, a partir de 1995 se observa que, si bien no en los títulos de determinados reglamentos comunitarios oficiales, en algunas partes del texto de legislaciones adoptadas se ha utilizado la denominación facilitación del comercio.

En relación con terceros países, la UE ha utilizado el concepto facilitación del comercio en algunos casos de manera implícita, pero en otros de forma explícita. En efecto, lo primero ocurre, por ejemplo, en ciertos acuerdos de cooperación aduanera que tiene vigentes con terceros países. Lo segundo se presenta sólo de manera aislada y no de una forma sustantiva en algunas partes de los textos de ciertos documentos oficiales que dan cuenta de las relaciones económicas externas de la UE. Esto sucede, por ejemplo, en un documento de la UE que da cuenta de los avances que se han verificado en su relación económica con los países de Asia. También ha habido referencias explícitas al concepto facilitación del comercio en las negociaciones que actualmente la UE está desarrollando con Chile y con el Mercado Común del Sur (Mercosur), las que tienen por objetivo lograr acuerdos de libre comercio en el mediano plazo.

En cualquier caso, ya sea hacia adentro del espacio comunitario como en relación con terceros, el esfuerzo desplegado por la UE en materia de facilitación del comercio ha sido bastante grande. Con todo, ciertamente que los avances logrados internamente en esta materia son mucho más completos y satisfactorios que los resultados obtenidos o por obtenerse con socios económicos externos. Esto explica que este organismo sea muy activo en su propósito de que en esta materia se produzcan desarrollos progresivos e irreversibles de carácter mundial. Por ello es que la postura de la UE ha sido muy proclive a que se logren negociar normas multilaterales vinculantes en relación con la facilitación del comercio en la OMC.

## **F. LA POSTURA DE LA UNIÓN EUROPEA CON RESPECTO A LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO**

La UE ha abogado en favor de la existencia de normas en la OMC para simplificar los procedimientos comerciales a nivel multilateral, donde su postura en relación a la facilitación del comercio se ha caracterizado porque sus representantes en Ginebra han tenido una actitud muy activa, a lo que se agrega que su delegación es la que ha presentado el mayor número de documentos oficiales respecto al tema de la facilitación del comercio en la OMC. Todo esto para motivar y organizar las negociaciones correspondientes, con vistas a producir resultados normativos concretos, aumentando la transparencia y la integridad de los procedimientos aduaneros de los países. Otra cuestión importante es que la posición de la UE en relación con el tratamiento de este tema a nivel multilateral es bastante amplia, ya que contempla un gran número de aspectos que deberían estar contenidos en el concepto de facilitación del comercio en la OMC, cada uno de los cuales profundamente fundamentado, lo que hace que sea visto como un concepto bastante completo y sólido, y que en conjunto su planteamiento aparezca

como un todo bastante integrado.

Adicionalmente, la UE plantea los siguientes principios básicos que deberían ser parte integrante de cualquier compromiso futuro en la OMC sobre procedimientos comerciales simplificados:

- Transparencia y proceso debido.
- No discriminación.
- Menor restricción al comercio.
- Mayor preocupación por la relación entre la dimensión del desarrollo y las medidas para facilitar el comercio, basada principalmente en la búsqueda de una mejor integración de los países en desarrollo en el sistema internacional de comercio mediante medidas positivas y de creación de capacidades que les permitan hacer las reformas correspondientes mediante un trato especial y diferenciado.

Por otra parte, los ámbitos principales de la facilitación del comercio que de acuerdo con la postura oficial de la UE deberían ser tratados mediante normas en la OMC podrían ser analíticamente agrupados en los siguientes puntos:

a) La precisión, ampliación y profundización de los actuales acuerdos ya existentes en la OMC, que se relacionan con un concepto amplio de facilitación del comercio. Fundamentalmente, se trataría de abordar los procedimientos para el trámite de licencias de importación, los obstáculos técnicos al comercio, las medidas sanitarias y fitosanitarias, las normas de origen, la inspección previa a la expedición, la valoración aduanera, y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. En términos más específicos, las propuestas de la UE al respecto se refieren principalmente a armonizar los datos aduaneros, modernizar la administración y los métodos aduaneros, concentrar todos los trámites necesarios en un solo organismo (*ventanilla única*), y automatizar los procedimientos de exportación e importación mediante el uso de sistemas de intercambio electrónico de datos y otorgándole una mayor importancia al comercio electrónico.

b) Las cuestiones relativas a la circulación física de consignaciones (transporte y tránsito) y a los pagos, seguros y otros asuntos financieros que afectan al comercio transfronterizo de mercancías. Principalmente, se trata de asuntos relacionados con la circulación física de consignaciones en relación con el comercio de servicios y la infraestructura, así como con los pagos y los seguros.

c) Los asuntos circunscritos al ámbito aduanero y a los procedimientos de paso de frontera. Se trata principalmente de la falta de transparencia de los procedimientos aduaneros, la escasa coordinación entre los distintos organismos nacionales a cargo de las importaciones o de las exportaciones, la duración excesiva de las formalidades de despacho en aduana, la inexistencia de compensación judicial rápida en el caso de problemas de despacho aduanero en las fronteras, y la corrupción y falta de integridad por recursos financieros escasos y formación

profesional deficiente.

d) La posible incorporación como normas vinculantes en la OMC de disposiciones existentes en otros organismos internacionales intergubernamentales, cuyo cumplimiento es voluntario por parte de los países. Fundamentalmente se trataría de las recomendaciones que sobre facilitación del comercio emanan de la Convención Revisada de Kioto, sobre Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas. También del uso del Sistema Electrónico de Intercambio de Datos para la Administración, el Comercio y el Transporte de la Naciones Unidas, más conocido por la sigla UN/EDIFACT.

Cabe concluir este Boletín señalando dos cosas. La primera es que la propuesta de la UE que se refiere a la facilitación del comercio en la OMC también ha llegado a considerar la necesidad de realizar algunos cambios institucionales en el funcionamiento del organismo multilateral, principalmente en la manera de operar de los diferentes comités que de alguna manera se relacionan con aspectos que están involucrados en el concepto facilitación del comercio, entendido en términos amplios. La segunda es precisar que la posición de la UE de considerar muchos temas en relación con la facilitación del comercio en la OMC ha sido paulatinamente flexibilizada y acotada, aceptando la necesidad de que exista un consenso al respecto para la próxima negociación comercial multilateral. En este sentido, la UE, entendiendo que se trataría principalmente de iniciar un proceso, por ahora es partidaria de poner el acento exclusivamente en las cuestiones nuevas relacionadas con la simplificación y modernización de los procedimientos aduaneros en frontera, y en la revisión de ciertos acuerdos existentes en la OMC, ya mencionados, que se relacionan con un concepto amplio de facilitación del comercio.

---

[1] Los países fundadores fueron Francia, Italia, la República Federal de Alemania y el Benelux, que corresponde a Bélgica, los Países Bajos (Holanda) y Luxemburgo. Posteriormente ingresaron Dinamarca, Gran Bretaña, Irlanda, Grecia, España, Portugal, Finlandia, Austria y Suecia.

---