



LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE BIENES

El Boletín FAL se está reencontrando con lo que fue su concepto original, es decir, la facilitación del comercio en su sentido amplio. En el ámbito de la CEPAL, esta materia ahora es propia de la Unidad de Comercio Internacional, de la División de Comercio Internacional y Financiamiento del Desarrollo, de la cual la Unidad de Transporte formaba parte, hasta su incorporación en la División de Recursos Naturales e Infraestructura, en abril de 1999.

En un esfuerzo de cooperación interdivisional, a partir de la presente edición, la Unidad de Comercio Internacional asume la responsabilidad de elaborar cuatro artículos al año sobre facilitación del comercio para el Boletín FAL, los cuales, seguramente, serán de gran interés no sólo para nuestros lectores dedicados al transporte marítimo, multimodal y al área aduanera, sino también para aquellos vinculados a la temática amplia de la promoción del comercio exterior de la región.

Atentamente, Sidney Rezende, Editor.

Para mayores antecedentes sobre el contenido de esta edición, sírvase contactar a Jan Heirman, correo electrónico jheirman@eclac.cl

1. Introducción

La creciente interdependencia económica entre las naciones ha determinado un mayor interés por el tema de la facilitación del comercio, ya sea en el foro multilateral, la Organización Mundial del Comercio (OMC), como en los ámbitos regionales y subregionales, en el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y en los esquemas subregionales de integración. Distintas organizaciones internacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UN/ECE) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA) han desarrollado importantes trabajos en la esfera de facilitación de comercio, con el fin de establecer reglas internacionales y para promover las mejores prácticas.

El término "facilitación del comercio" corresponde a un concepto relativamente difuso. En la práctica, consiste en la simplificación, la estandarización y la armonización de distintos procedimientos y requerimientos que condicionan el movimiento de los bienes y los servicios conexos en el comercio internacional. Esta definición abarca un amplio conjunto de cuestiones relacionadas

con la exportación e importación, la organización del transporte, así como actividades relacionadas con el financiamiento de la transacción comercial, incluyendo los seguros.

Evidentemente, todo lo que contribuye a eliminar trabas, aumentar la aplicación transparente y uniforme de normas, racionalizar y agilizar la transmisión de información, definir y proteger derechos de propiedad, disminuir el tiempo de tramitación de formalidades y papeles, así como simplificar el tránsito de las mercancías, constituyen también elementos “facilitadores” del comercio. Algunos de estos componentes (como los servicios, las inversiones extranjeras, la protección a los derechos de propiedad intelectual), empero, forman parte de otras áreas de negociaciones comerciales, mientras que la infraestructura de un país y los transportes, no constituyen normalmente temas de negociaciones internacionales. El presente texto se refiere solamente a la cuestiones de facilitación del comercio que pueden constituirse en temas de negociaciones comerciales, pero que no incluyen algunos elementos que forman parte de otras negociaciones específicas¹.

La facilitación del comercio conviene en principio a todas las partes involucradas en el comercio internacional, ya sean los gobiernos nacionales, los empresarios, la fuerza laboral o los consumidores finales. Así, en general, la reducción de los costos mejora la posición competitiva de los exportadores y aumenta el volumen de los flujos comerciales. No obstante, en algunos casos es difícil separar un requerimiento de facilitación de comercio de una medida comercial que cumple una función de interés estratégico nacional, principalmente en el contexto de países en desarrollo.

2. La facilitación del comercio en la OMC

La OMC se ocupa expresamente del tema de la facilitación del comercio desde la Reunión Ministerial de Singapur (1996), aunque entre los acuerdos que fueron adoptados al final de la Ronda Uruguay, ya se pueden encontrar varios que se refieren a distintos aspectos de la facilitación del comercio. Los acuerdos involucrados son los siguientes: Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio; Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 (valoración aduanera); Acuerdo sobre Normas de Origen; Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación; Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Además, el texto legal básico del GATT de 1947 (ahora 1994, en su versión actualizada) contiene medidas específicas relacionadas con la simplificación y armonización de procedimientos comerciales, como el artículo VIII, (derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) y el artículo X (publicación y aplicación de los reglamentos comerciales).

Los Ministros reunidos durante la I Reunión Ministerial de la OMC en 1996 encargaron al Consejo de Comercio de Mercancías emprender un trabajo analítico y exploratorio sobre las simplificación de procedimientos comerciales, con el objeto de evaluar la cabida y cobertura para reglas de la OMC en esta materia, basándose su trabajo en los adelantos logrados por organismos relevantes. Desde esta fecha en adelante, la OMC ha organizado varias reuniones en las que los países miembros discutieron el tema, con otras organizaciones activas en el área². No obstante, en octubre de 1999, el Consejo para el Comercio de Mercancías constató, en un informe, la persistencia de significativos desacuerdos entre los países miembros sobre la pertinencia del trabajo, la posibilidad de reformular las normas existentes, y acordar nuevas disciplinas al respecto. Algunos países inclusive dudaron de la conveniencia de normar aún más la facilitación en el marco de la organización. Sin embargo, existía consenso sobre la importancia de la plena aplicación de los acuerdos existentes, tales como los

acuerdos sobre valoración aduanera, licencias de importación, normas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, y sobre barreras técnicas al comercio, entre otros.

Como parte de su mandato, el Consejo encomendó a los distintos comités que operan en las materias arriba señaladas, además de los Consejos para el Comercio de Servicios y sobre Comercio y Desarrollo, incluir el tema de la facilitación de comercio en la agenda de sus reuniones.

De este modo, los países miembros llegaron a la reunión ministerial de Seattle, en diciembre de 1999, sin una posición común sobre la conveniencia de que la OMC estableciera normas multilaterales amplias sobre la facilitación del comercio. Algunas delegaciones, entre las cuales figuraba la Unión Europea, los Estados Unidos, la República de Corea y Suiza, eran partidarias de un acuerdo específico. Otros, en cambio, entre los cuales se destacaban los países en desarrollo, se interrogaban sobre la necesidad de un acuerdo vinculante en la OMC, que estuviera sujeto a las normas del mecanismo de solución de diferencias. Sus delegados argumentaban que los costos de la aplicación de un acuerdo semejante serían muy elevados para los países que no cuentan con los recursos requeridos para modernizar sus servicios de aduanas. En cambio, sería necesario un programa amplio de asistencia técnica y la cooperación entre la OMC y la OMA, además de una mayor armonización de las normas de origen.

En una presentación ante la OMC, la República de Corea enfatizó la necesidad de que los países importadores institucionalicen el uso de una ventanilla única para concentrar la información correspondiente a todo el proceso importador de una manera transparente y simple. También destacó la importancia de automatizar y modernizar la administración aduanera y la primacía del medio electrónico para los documentos y datos comerciales. Así, propone utilizar el Estándar de las Naciones Unidas para el Intercambio Electrónico de Datos para la Administración, el Comercio y el Transporte, UN/EDIFACT, United Nations / Electronic Data Interchange For Administration, Commerce and Transport. Por último, plantea que la OMC podría constituir normas de carácter vinculante o posibles recomendaciones, dependiendo de los temas de que se trate.

Tradicionalmente la Unión Europea ha sido muy activa en materia de facilitación de comercio, en buena parte como consecuencia de sus propios esfuerzos en el marco de la integración europea. Ha hecho llegar a la OMC por lo menos tres comunicaciones en donde expone su posición. En éstas pone especial énfasis en los movimientos físicos de productos, el transporte multimodal, la transmisión electrónica de datos y en los servicios relacionados con el movimiento de bienes. En su primera comunicación también destaca acciones conjuntas en materias de pagos y seguros que afectan el comercio internacional. Figuran entre estos los sistemas de pagos electrónicos, problemas de no pago y de demoras en los pagos. En su segunda comunicación subraya la importancia del refuerzo mutuo entre la transmisión electrónico de datos y una política más general de mejoramiento sistemático y simplificación de las prácticas comerciales. El marco regular debería incorporar provisiones de la Convención de Kioto. Sin embargo, éstas reglas no deberían limitar innecesariamente las nuevas tecnologías que están surgiendo. Las reglas de la OMC deberían incluir el compromiso de buscar estándares internacionales como el UN/EDIFACT. En su tercera comunicación singulariza la relación entre facilitación de comercio y desarrollo. Afirma las ganancias que pueden obtener los países en desarrollo a partir de la facilitación y la importancia de esta para las pequeñas y medianas empresas. La facilitación tendría a la vez efectos positivos sobre el clima de inversiones en estos países, fortalecería la recolección de impuestos y en general mejoraría la aplicación de controles, la reducción de la corrupción y de gastos administrativos. Destaca la importancia para estos países de adoptar una política nacional de facilitación de comercio, que debería ser apoyada de manera integral por las

organizaciones internacionales. Consta que en la actualidad aún existen superposiciones y rivalidades entre estas últimas. Las reglas de la OMC constituirían el marco para coordinar estos esfuerzos.

La postura de los Estados Unidos se basa en la necesidad de expandir los derechos y obligaciones existentes en materia de facilitación de comercio, así como en hacer más transparentes y simplificar los trámites aduaneros y su administración. De esta manera, las negociaciones comerciales multilaterales deberían conducir a complementar y a expandir las normas existentes en materia de facilitación de comercio en el marco de la OMC, poniendo cuidado para no duplicar los trabajos que se llevan a cabo en otros foros internacionales. En particular, debería examinarse el Artículo VIII relativo a los formularios y formalidades relacionados con la importación y exportación. Lo mismo debería hacerse con el Artículo X, referido a la publicación y administración de las regulaciones comerciales. En términos operacionales, ponen énfasis en avanzar a partir de los acuerdos ya existentes en la OMC, que tengan vínculos con la facilitación de comercio.

3. La facilitación del comercio en la UNCTAD

Las actividades de la organización datan prácticamente desde su establecimiento en el año 1964. La UNCTAD ha sido activa en cuatro áreas específicas relacionadas con la facilitación: el desarrollo de reglas, la asistencia técnica para su implementación, el trabajo en el transporte multimodal en cooperación con otras instituciones en la reforma y modernización de las aduanas. Ejecuta estas actividades mediante una serie de proyectos entre los cuales se pueden destacar el Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA), o en su sigla en Inglés ASYCUDA, el programa Trade Point, el sistema TRAINS y el sistema ACIS. SIDUNEA consiste en un sistema computerizado de administración aduanera que cubre la mayoría de los procedimientos de comercio exterior. El programa Trade Point asiste en la creación de centros nacionales de facilitación de comercio con objeto de reducir los costos de transacción en las operaciones comerciales y para proveer a las pequeñas y medianas empresas de un mejor acceso a la información comercial. TRAINS es un sistema basado en computadores personales que usa el base de datos de la UNCTAD sobre medidas que afectan el comercio, mientras que el sistema ACIS permite mediante computadoras generar la información necesaria para gestionar el transporte multimodal de carga y problemas de transporte en general. En los últimos veinte años la UNCTAD también ha colaborado estrechamente con la UN/ECE en el desarrollo del UN/EDIFACT, y de otros instrumentos comerciales del Centro de las Naciones Unidas de Facilitación de Procedimientos y Prácticas para la Administración, el Comercio y el Transporte (UN/CEFACT) como son los formularios claves unificados de las Naciones Unidas y su terminología estandarizada.

En una comunicación reciente a la OMC, la UNCTAD afirma que la facilitación del comercio cubre en principio toda las medidas que puedan llevar a la reducción de los distintos costos que se encuentran incluidas en el precio final de bienes al consumidor. Con respecto al transporte multimodal considera que su marco regulatorio requiere de un estudio cuidadoso de todas las posibles soluciones, incluyendo un posible reforma de la Convención de las Naciones Unidas sobre el transporte internacional multimodal. Dicha revisión requeriría de la participación de todos países miembros de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales relevantes, y de los organismos no gubernamentales. Termina el documento con un breve inventario de las principales organizaciones con las cuales la UNCTAD colabora, como son la UN/ECE, la OMA en cuanto a su programa de reforma y modernización de las aduanas, con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional mediante la ejecución de misiones de asistencia técnica y con la OMC sobre el análisis de la

conveniencia de establecer un marco regulatorio en dicha organización.

4. Las actividades de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UN/ECE) en materia de facilitación del comercio

Dicha comisión se ha encargado, a través de su UN/CEFACT, del desarrollo del Estándar UN/EDIFACT. Este estándar internacional es utilizado en el EDI -Intercambio Electrónico de Datos. Dichas actividades se basan en esfuerzos anteriores de la UNCTAD que datan de los años sesenta y que dieron lugar, entre otros, al diseño del Formulario Clave de las Naciones Unidas. El UN/CEFACT fue establecido en 1997 como un punto focal de las Naciones Unidas para la facilitación del comercio y el comercio electrónico. Sus actividades comprenden la elaboración de recomendaciones sobre las mejores prácticas en la facilitación de comercio y el comercio electrónico. Hasta la fecha se han adoptado 27 recomendaciones relacionadas especialmente a procedimientos y códigos usados en documentos comerciales, y a la preparación y mantención de estándares para el intercambio electrónico de datos. El trabajo está siendo ejecutado a través de seis grupos de trabajo que se ocupan de procedimientos comerciales, códigos, aspectos legales, análisis de procesos comerciales, técnicas y metodologías, y el UN/EDIFACT, respectivamente.

5. La facilitación del comercio en la Organización Mundial de Aduanas (OMA)

Establecido en 1952 como el Consejo de Cooperación Aduanera, la OMA es una institución independiente e intergubernamental con 151 países miembros, cuya misión es incrementar la efectividad y eficiencia de las administraciones aduaneras. Para cumplir con dicha misión establece, mantiene y promueve instrumentos internacionales para la armonización y la aplicación uniforme de sistemas aduaneras simplificados y efectivos. La OMA introdujo el Sistema Armonizado de descripción y codificación de bienes (SA, o HS según su sigla en inglés) que constituye en este momento el estándar para la clasificación de bienes en el comercio internacional. Cooperación estrechamente con la UNCTAD y la OMC, para la cual administra el acuerdo de valoración aduanera. La organización ejecuta además un vasto programa para prestar asistencia técnica a países miembros que desean modernizar sus servicios aduaneros.

Piedra angular de su gestión constituye la Convención de Kioto sobre la Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros. Esta Convención entró en vigor el año 1974 y una versión revisada fue aprobada por el Consejo de la OMA en junio de 1999 a fin adecuarla a las exigencias actuales del comercio internacional. Mediante el proceso de revisión fueron incorporados muchos conceptos modernos a la versión anterior. Éstas incluyen la aplicación de nuevas tecnologías, la implementación de nuevas filosofías sobre control aduanero, y la disposición de organizaciones del sector privado para cooperar con las aduanas mediante alianzas mutuamente beneficiosas. Entre los nuevos principios rectores de la Convención de Kioto se destaca el compromiso de las administraciones aduaneras de proveer transparencia y previsibilidad a todas las partes involucradas en el comercio internacional. La Convención revisada contiene también reglas obligatorias para su aplicación en todos los países signatarios, sin que se admitan excepciones.

El Anexo General a la Convención revisada recomienda los siguientes principios que deberían implementar las administraciones aduaneras modernas: procedimientos estandarizados y simplificados, desarrollo y continuas mejoras de las técnicas aduaneras de control y el uso máximo posible de tecnologías de información. Entre los elementos a ser aplicados por las administraciones aduaneras se pueden destacar el uso intensivo de sistemas automatizados, el uso de la transferencia

electrónica de fondos, la plena diseminación de leyes y reglamentos aduaneros y la instauración de un sistema que permita presentar apelaciones ante decisiones y prácticas aduanera.

6. La facilitación del comercio en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial

Ambos organismos han llevado a cabo actividades de asistencia técnica, en el marco de sus programas de reforma estructural, para facilitar el comercio internacional de los países cubiertos por dichos programas.

Uno de los objetivos principales del Banco Mundial es promover en sus países miembros el crecimiento económico basado en las exportaciones. En la era de globalización económica se torna crítica la facilitación de todos los pasos físicos de procedimientos y administración en las transacciones comerciales, incluyendo en especial el transporte y las operaciones que cruzan las fronteras. La Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio (*The Global Facilitation Partnership for Transport and Trade - GFP*), pretende reunir a todas las partes interesadas, públicas y privadas, nacionales e internacionales, que deseen contribuir a alcanzar mejoras significativas en el transporte y la facilitación del comercio entre los países miembros del Banco. Las partes interesadas deberán comprometerse a diseñar y emprender programas específicos tendientes a lograr estos objetivos de modo coordinado, y haciendo uso de sus respectivas ventajas comparativas. Asimismo, el Banco estableció en noviembre de 1999, un nuevo programa sobre estándares internacionales y regulaciones técnicas. Mediante este programa se establecerá un banco de datos que permitirá cuantificar en qué medida estándares voluntarios y mandatorios inciden en el comercio internacional. El inventario así formado se centra especialmente en las regulaciones técnicas referentes a la prueba de productos, su certificación, y en la acreditación de laboratorios. El programa comprende además actividades de análisis y de investigación de esta materia, las cuales se referirán a las negociaciones de las barreras técnicas y los estándares técnicos en el seno de la OMC.

7. La facilitación del comercio en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

La facilitación del comercio constituye un tema de importancia para el ALCA. En este foro de negociaciones comerciales las medidas de facilitación propuestas por lo pronto se han centrado en los asuntos aduaneros como la importación temporal, la admisión temporal de determinados bienes relacionados con viajes de negocios, el despacho expreso de envíos, los procedimientos simplificados para envíos de valor bajo, los sistemas compatibles de intercambio electrónico de datos y elementos de datos comunes, el sistema armonizado de designación y codificación mercancía, la divulgación de información aduanera, la guía hemisférica de procedimientos aduaneros, los códigos de conducta aplicables a los funcionarios aduaneros y en los análisis de riesgo y los métodos de selección. Otros avances radican en la constitución de algunos comités, como por ejemplo el de expertos gubernamentales y del sector privado sobre comercio electrónico. Estos comités han realizado estudios e informes para ser presentados como recomendaciones a los ministros.

8. La facilitación del comercio en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)

En el APEC se han dado pasos significativos y concretos en diversos ámbitos de la facilitación de comercio. Los acuerdos más importantes que se han adoptado son la introducción de un sistema más rápido de despacho e inspección aduanera y procedimientos de valorización y de evaluación aduanera

más consistentes, difundir un uso más masivo del comercio electrónico y reducir el uso del papel en los trámites comerciales, normalizar los estándares de calidad de los bienes alimenticios, de los artículos eléctricos y de los derivados del caucho, reducir el costo comercial de los equipos eléctricos y de telecomunicaciones, simplificar las ventas de servicios de telecomunicación, reducir el riesgo de las inversiones en energía y hacer más eficaz el acceso a los mercados de compras gubernamentales.

1. Staples (1998, p. 2) afirma que la facilitación de comercio claramente no pertenece a la “alta” política comercial. Al contrario, representa un acotamiento de la agenda comercial, en el que se baja de la legislación y reglamentación para la práctica y administración de una obligación multilateral a su nivel operacional. Él menciona que la diplomática canadiense Sylvia Ostry se refiere a la facilitación del comercio como a la “plomaría” de la política comercial (Staples, Brian Rankin, 1998, “Trade Facilitation”, octubre, página WEB del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/tradefac.html>).

2. Véase el tema facilitación del comercio en la página WEB de la OMC (<http://www.wto.org>).
