

EL ROL DE LA ASISTENCIA TÉCNICA EN LAS NEGOCIACIONES SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)

Esta edición del Boletín presenta un breve panorama de las negociaciones sobre la facilitación del comercio (FC) desde el ángulo específico de la asistencia técnica (AT), la creación de capacidad (CC) y el trato especial y diferenciado (TED). Las negociaciones en FC se han centrado en clarificar tres artículos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés): libertad de tránsito para mercancías (Artículo V); derechos y formalidades referentes a las importaciones y exportaciones (Artículo VIII); y publicación y aplicación de los reglamentos comerciales (Artículo X).

Si bien aún no se ha logrado llegar a la etapa de negociar en base a textos, el proceso de recepción y análisis de propuestas ha conducido a clarificar los aspectos más relevantes a ser corregidos mediante medidas de facilitación del comercio, explorando algunas formulas de implementación de éstas y la articulación de la asistencia técnica asociada.

Para mayores antecedentes sírvase contactar a Myriam Echeverría, myriam.echeverria@cepal.org

A. INTRODUCCIÓN

La facilitación del comercio (FC) ha surgido como un importante tema en las negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales de liberalización comercial. Su relevancia es ya reconocida por todos aquellos cuya tarea es la formulación de políticas comerciales. De hecho, la mayoría de los países se encuentran actualmente embarcados en heroicas reformas orientadas a reducir los costos de las transacciones comerciales. Sin embargo, no todos ellos cuentan con las mismas herramientas para enfrentar nuevos compromisos, en especial muchos países en desarrollo (PED) y menos adelantados (PMA) requieren de gran apoyo, puesto que carecen tanto de recursos humanos como financieros para implementar medidas de FC.¹

No existe una definición estándar de FC en el ámbito de la formulación de políticas públicas, sin embargo, tradicionalmente las medidas de FC corresponden a los esfuerzos por simplificar la logística del movimiento de mercancías a través de los puertos y promover la eficiencia

en el movimiento de la documentación asociada con el comercio internacional. En el transcurso de los últimos años, el concepto de FC se ha ampliado para incluir el ambiente en el cual se desarrollan las transacciones comerciales, abarcando la transparencia y profesionalismo de las aduanas y el clima reglamentario, como así también, la armonización de estándares y la concordancia con la regulación internacional y regional. Este cambio de enfoque ha redirigido los objetivos de la FC desde las fronteras hacia las políticas “domésticas” y hacia las estructuras institucionales donde la creación de capacidades puede jugar un rol muy importante.²

En general, los PED y PMA se mostraron reticentes a incrementar las obligaciones en FC, en el ámbito de las negociaciones en la OMC desde sus inicios cuando se incluyó en los “temas de Singapur”, lo que condujo a circunscribir el trabajo del Grupo de Negociaciones de Facilitación del Comercio (GNFC), solamente a los tres artículos del GATT ya mencionados. Sin embargo, cabe señalar que la OMC abarca varios temas de la FC en otros

¹ Véase *Key Issues in Trade Facilitation*, World Bank, sept. 2005.

² Véase *Trade Facilitation and Economic Development Measuring the Impact*, World Bank, marzo de 2003.

Acuerdos.³ La FC es el único de los “temas de Singapur” que se incorporó en la agenda de negociación en el Acuerdo Marco de Julio, del año 2004 y que en forma explícita especificó que la obligatoriedad del cumplimiento de la normativa resultante de las negociaciones, estará sujeta a la capacidad de los países para implementar las medidas asociadas a ella. Además, la AT y financiera, así como la CC, estará garantizada para aquellos países que lo requieran para la implementación de las medidas de facilitación acordadas.

El resultado del trabajo realizado por el Grupo de Negociaciones sobre Facilitación del Comercio (GNFC) hasta noviembre de 2005, dio origen al Informe al Comité de Negociaciones Comerciales,⁴ el cual fue presentado en la VI Conferencia Ministerial de Hong Kong entre el 13 y el 18 de diciembre. En el acta de la Conferencia Ministerial se instó al GNFC a seguir avanzando en las negociaciones e hicieron suyas todas las recomendaciones contenidas en el informe presentado por el GNFC. Entre ellas cabe destacar que se hace un llamado a los países desarrollados a seguir intensificando su apoyo a la AT de manera amplia, duradera y sostenible, con el respaldo de una financiación sólida.

Las medidas propuestas⁵ son entre otras: la publicación oportuna de los reglamentos comerciales en Internet; la instauración de sistemas informatizados para reducir/eliminar la discrecionalidad; la utilización de normas internacionales; la implementación de “ventanilla única”/presentación una sola vez; procedimientos acelerados para envíos urgentes, gestión/análisis de riesgos y comerciantes autorizados. Además, con respecto al tránsito de mercancías, tema que afecta especialmente a los países sin litoral, algunas de las medidas son: la reducción, simplificación, armonización y normalización de formalidades y documentación de las mercancías en tránsito; el mejoramiento de la cooperación y la coordinación entre las autoridades y el sector privado y con las autoridades vecinas.

Además de las medidas relacionadas directamente con los tres artículos objeto de negociación agrupadas en un primer punto de la lista propuesta, se ha incluido un segundo punto relativo a disposiciones para la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades en materia de FC y disposiciones para reforzar el cumplimiento de los procedimientos aduaneros. El tercer punto de las propuestas está relacionado con la identificación de las necesidades y prioridades en materia de FC, comenzando con el establecimiento de un instrumento general para evaluar la situación actual y el posterior uso del resultado como la base para la aplicación del TED, y la provisión de AT y CC. El último aspecto considerado en este punto agrupa diversos asuntos tales como: la evaluación de los costos de implementación y los plazos y secuencia de aplicación de las medidas.

³ Acuerdos sobre Valoración en Aduana, Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, Inspección Previa a la Expedición, Normas de Origen, Obstáculos Técnicos al Comercio y la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

⁴ Véase el documento de la OMC TN/TF/3.

⁵ Véase el anexo E de la Declaración Ministerial de Honk Kong WT/MIN(05)/DEC.

B. INSTRUMENTO PARA LA EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL

En febrero de 2005, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) puso a disposición de los países una lista de auto evaluación⁶ a la que pueden recurrir las administraciones de aduana para juzgar en qué medida sus sistemas aduaneros se ajustan a los instrumentos y las mejores prácticas de la OMA pertinentes a las disposiciones de los tres artículos en negociación (Artículos V, VIII y X del GATT).

La Secretaría de la OMC por su parte puso a disposición de los países, un cuestionario de auto evaluación, con el fin de colaborar con los países en la determinación de sus necesidades y prioridades en materia de FC, en relación con los artículos objeto de negociación. El cuestionario fue elaborado basado en la recopilación que ha hecho la Secretaría de las propuestas de los países al GNFC.⁷ Las preguntas del cuestionario, tienen por objetivo determinar de forma preliminar y aproximada el nivel de aplicación de las medidas y las necesidades de AT.

En este mismo sentido, la República Popular China, en conjunto con Pakistán y los países del denominado Grupo Africano, presentaron documentos dedicados exclusivamente al tema de la AT en los cuales sugirieron que los países inicien sus trabajos para determinar sus necesidades en FC utilizando una herramienta común por definir y que el TED se implemente a través de disposiciones jurídicamente vinculantes, respectivamente.

C. PLATAFORMA DE COORDINACIÓN DE LA ASISTENCIA TÉCNICA Y MECANISMO DE FUNCIONAMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS

Las Comunidades Europeas propuso que la OMC y otras organizaciones tales como el Banco Mundial, la OMA, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (en inglés UNCTAD) entre otras deberían, mucho antes de la aplicación de los resultados de las negociaciones, establecer y gestionar conjuntamente una plataforma de cooperación y coordinación internacional de la AT, aunando los esfuerzos de las entidades donantes, los países receptores, los grupos regionales, y otras organizaciones intergubernamentales que tengan una función que desempeñar como por ejemplo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y las Comisiones Económicas regionales de las Naciones Unidas.

La función de dicha plataforma sería contribuir a garantizar la transparencia, la coherencia y, en caso necesario, la coordinación de la asistencia entre los donantes y los receptores; asimismo, deberían contribuir a que la asistencia se dirija, entre otras cosas, a la aplicación de los compromisos en el marco de la OMC asumidos en esta esfera, a que las necesidades de los receptores se ajusten a las de los donantes y a que se cubran las posibles lagunas. Por otra parte, en el marco de esos esfuerzos de transparencia y coordinación podría asignarse una función a

⁶ Véase el documento de la OMC TN/TF/W/16.

⁷ Véase el documento de la OMC TN/TF/W/43 Rev.5.

las federaciones de comercio nacionales e internacionales, ya que muchas de ellas ya proporcionan asistencia o realizan inversiones para la implementación de medidas de FC o resultan directamente afectadas por ellas. La plataforma no debería superponer sus actividades a las de los actuales mecanismos de coordinación, como la base de datos de la OMC y del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE sobre asistencia técnica,⁸ sino coordinarse con ellos y utilizar dichos instrumentos para contribuir a cumplir sus funciones. La plataforma tampoco debe perjudicar, sino beneficiar, la coordinación y la cooperación sobre el terreno en los países receptores, algo fundamental para garantizar la eficacia en la prestación de la asistencia.

En abril de 2006, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay presentaron un documento en el que proponen un mecanismo de funcionamiento para dar inicio a los trabajos de implementación de las medidas de FC, partiendo de la base que la OMC creará un órgano para la supervisión de la aplicación del acuerdo en FC al que se llegue una vez concluidas las negociaciones. Este mecanismo específica que las obligaciones contenidas en el Acuerdo sobre FC serán vinculantes a partir de la entrada en vigor de éste, excepto para aquellas obligaciones que los PED y PMA hayan notificado a la Secretaría de la OMC, antes de la vigencia del acuerdo, cuyo cumplimiento quedará sujeto a la adquisición de las capacidades necesarias, dentro de un plazo especificado por el país en la notificación correspondiente y que no superará los 6 años. Luego y dentro de un plazo máximo de 3 años a partir de dicha notificación, el país deberá comunicar a la OMC acerca de los planes formulados para adquirir dicha capacidad. El país que lo requiera será asistido por las organizaciones internacionales para la formulación y ejecución de sus planes de CC. Posteriormente la adquisición de capacidad será verificada a través de un mecanismo conformado por el país receptor, el país donante y la agencia responsable por la ejecución del plan.

El Grupo Africano de países reiteró su postura frente a la necesidad de AT y Taipei Chino⁹ se manifestó de acuerdo con la creación de un mecanismo de coordinación/colaboración para ofrecer AT y velar por un uso eficiente de los recursos disponibles.

D. LA ASISTENCIA TÉCNICA EN FACILITACIÓN DEL COMERCIO POR PARTE DE ORGANISMOS INTERNACIONALES Y PAÍSES DESARROLLADOS

La Secretaría de la OMC ha centrado sus esfuerzos en el área de la AT, a partir de dos objetivos: (i) prestar ayuda a los países para encontrar la manera más conveniente de apoyar y estimular los esfuerzos de colaboración de las distintas organizaciones internacionales en esta materia; y (ii) ayudar a los países a determinar la forma en que puedan obtener el máximo beneficio

⁸ <http://tcdb.wto.org/> la base de dato fue lanzada en noviembre de 2002 y actualmente contiene registro de más 15.000 actividades de capacitación que cubren el período 2001-2006.

⁹ Territorio aduanero distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu.

de las actividades de AT disponibles, especialmente para evaluar sus necesidades y prioridades en FC.

Cada año, la Secretaría de la OMC realiza siete talleres regionales¹⁰ de tres días de duración con la colaboración de la OMA y la UNCTAD y otras organizaciones regionales pertinentes. El objetivo de estos talleres es ayudar a los negociadores de los países a enriquecer su participación en las negociaciones a través de la puesta al día de los funcionarios residentes en las capitales, acerca de los progresos del GNFC. Al mismo tiempo, se incluyen en los cursos de política comercial de la OMC, sesiones dedicadas a la FC. Además, la OMC realiza una serie de talleres nacionales que se organizan ad hoc en respuesta a peticiones específicas de los países.¹¹

Durante el segundo semestre de 2005 se recibió el aporte del Banco Mundial quién entregó al GNFC la Guía de apoyo a las negociaciones de la OMC sobre FC.¹² Esta guía de procedimientos tiene por objetivo ayudar a los países en desarrollo a establecer mecanismos prácticos y efectivos de comunicación y coordinación entre los negociadores y los expertos de las capitales. Por su parte, la Comunidad Europea presentó un documento donde expone en detalle la basta gamma de actividades orientadas a la AT en FC y declara que se encuentra a disposición para evaluar las solicitudes de asistencia de los países en desarrollo vinculadas a la aplicación de futuros compromisos en materia de FC. También hace un llamado a los países desarrollados a sumarse a las organizaciones intergubernamentales, en la prestación de AT como así también elevar el nivel y la calidad de la misma.

E. CONCLUSIONES

En todas las propuestas presentadas al GNFC tanto por los países como por la Secretaría de la OMC, se hace referencia a la AT para la implementación de las medidas propuestas. Consecuentemente, en cada una de las reuniones del GNFC este tema ha sido mencionado por los representantes de los PED y PMA. Claramente, la mayoría de estos países esperaba una definición más formal y vinculantes de parte de la OMC para la prestación de la ayuda. Esta constante alusión, derivó en que el representante de los Estados Unidos dijera durante una de las reuniones textualmente que: “es evidente que la Secretaría (de la OMC) no es un organismo de desarrollo”, intentando reorientar las inquietudes manifestadas en esta materia.

Un ejemplo de esta preocupación lo constituye el documento que presentaron la mayoría de los países Latinoamericanos¹³

¹⁰ África (lengua inglesa) en junio, África (lengua francesa) en mayo, países árabes y de Oriente Medio en abril, el Caribe en julio, Europa Central y Oriental y Asia Central en agosto y América Latina en septiembre.

¹¹ Hasta principios de febrero de 2006 la OMC había recibido solicitudes de Cuba, Egipto, Honduras, Indonesia, Lesotho, Malawi, Marruecos, República Dominicana y Trinidad y Tabago. La Nota de la Secretaría con información acerca de la asistencia técnica en facilitación del comercio, se encuentra en TN/TF/W/76.

¹² Véase el documento de la OMC TN/TF/W/51.

¹³ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua,

en junio de 2005, en el cual especificaron las condiciones de negociación que se desprenden de los elementos que conforman las modalidades establecidas en el Anexo D del programa de trabajo de Doha: (i) el alcance de los compromisos debe guardar relación con la capacidad de aplicación de los países en desarrollo; (ii) la capacidad de aplicación de los nuevos compromisos, en particular la de los países en desarrollo, se determinará conforme con sus necesidades y prioridades en materia de FC; y (iii) la AT deberá ayudar a los países en desarrollo para aplicar los compromisos resultantes de las negociaciones.

A mediados del año pasado ya había total acuerdo de lo imprescindible de la AT, la CC y el TED en la base de las negociaciones sobre FC y que la ayuda más relevante sería la que proviene de los organismos internacionales entre cuyas actividades se encuentra la AT en FC incorporada. Además, a esas alturas ya estaba claro que la OMC realizará sus talleres regionales y algunas otras actividades de capacitación y que los países esperan que se involucre intensamente en la coordinación de las ofertas de ayuda, las solicitudes y la certificación final de los proyectos que se realicen. De este modo, ya se contaba con propuestas concretas para establecer un mecanismo de coordinación de la ayuda.

Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En este momento, la prioridad de los países en desarrollo de la región, debería estar claramente definida y sería determinar con precisión la situación actual y las necesidades en el ámbito de la FC. Esta labor requiere de un grupo de trabajo estable e intersectorial con el respaldo político que le permita trabajar en las diversas instituciones involucradas sin obstáculos. Además, este grupo de trabajo deberá realizar un exhaustivo examen a la legislación vigente para detectar modificaciones esenciales para la implementación de las medidas acordadas. Por lo tanto, la determinación de necesidades y la formulación de proyectos asociados con la definición de plazos para su ejecución y la estimación de los costos, es una actividad crítica y que requiere de gran exactitud por parte de los países.

En este contexto, la CEPAL invita a los lectores de este boletín, relacionados con la facilitación del comercio, a participar en el foro electrónico: Red de Conocimientos sobre las Tecnologías de la Información aplicadas a la Facilitación del Comercio.¹⁴ En este foro virtual encontrará material de apoyo para estar al tanto de las negociaciones en curso, documentos relacionados con la asistencia técnica y una invitación permanente a compartir experiencias y comentarios acerca de los temas relacionados con el ámbito de la FC.

¹⁴ RECTIFAC al cual puede acceder en el siguiente link: <http://stnt01.eclac.cl/WBE/?Boardid=RECTIFAC>