

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

G/C/W/113

20 de abril de 1998

(98-1577)

**Consejo del Comercio de Mercancías
21 de abril de 1998**

LISTA DE CUESTIONES PLANTEADAS DURANTE EL SIMPOSIO DE LA OMC SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Nota de la Secretaría

1. Durante las exposiciones y las deliberaciones que siguieron en el Simposio de la OMC sobre Facilitación del Comercio, los participantes plantearon gran número de cuestiones y formularon diversas sugerencias para abordar esas cuestiones. Los problemas relacionados con los requisitos oficiales de procedimiento para la importación y exportación de mercancías, en particular los trámites aduaneros y el paso de fronteras, fueron, con gran diferencia, el principal centro de atención.

2. En los párrafos 4 a 9 de la presente nota figura una lista recapitulativa de las sugerencias formuladas por distintos oradores. Se incluyen todas las cuestiones planteadas en relación con la actividad estatal, en su sentido más amplio, pero no los asuntos relacionados con contratos comerciales entre entidades privadas. Tras un breve resumen de los problemas planteados durante el Simposio se recoge una lista detallada de las sugerencias formuladas para resolver esos problemas. Mientras que en la esfera de los transportes, los pagos y los servicios electrónicos todas las recomendaciones formuladas a los gobiernos figuran agrupadas, las cuestiones relacionadas con el paso de fronteras se clasifican en cinco categorías: a) requisitos de documentación; b) procedimientos oficiales; c) automatización y utilización de tecnología de la información; d) transparencia, previsibilidad y coherencia; y e) modernización de la administración del paso de fronteras. Las cuestiones que ya están comprendidas en las normas de la OMC y las sugerencias sobre la función de la OMC en el futuro se recogen por separado.

3. En breve se distribuirá un resumen de las deliberaciones del Simposio, así como una recopilación completa de todas las exposiciones realizadas.

A. CIRCULACIÓN FÍSICA DE CONSIGNACIONES (TRANSPORTE Y TRÁNSITO)

4. Los oradores señalaron que muchos de los problemas de los agentes de transportes están directamente relacionados con las prescripciones relativas al paso de fronteras. Otro problema planteado fue la falta de normas uniformes de transporte internacional para todos los modos de transporte en lo relativo a la documentación, las reglamentaciones técnicas y los requisitos en materia de notificación y visados.

Los oradores sugirieron que los gobiernos consideraran lo siguiente:

- armonización de los requisitos en materia de información para la circulación de mercancías, que ulteriormente permitiría estudiar los procedimientos para poder llevar a cabo los despachos de salida y entrada con una presentación única de documentación;

- aplicación de los acuerdos internacionales existentes para cada modo de transporte y continuación de los trabajos para la elaboración de un código multimodal y multilateral;
- adopción del Protocolo IV de Montreal a fin de facilitar el transporte aéreo;
- elaboración de reglamentaciones y de requisitos de notificación comunes para la entrada y salida de puerto de los buques, sobre la base de los criterios comunes establecidos por el Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional de la OMI;
- armonización de las legislaciones nacionales en lo relativo a la circulación de tripulaciones y pasajeros en el transporte marítimo;
- armonización de las prescripciones técnicas para los vehículos, sobre la base de la labor ya realizada en esta esfera;
- en la esfera del transporte por carretera, armonización de las cargas fiscales, las restricciones y las prohibiciones de tráfico, así como de los requisitos en materia de visado impuestos a los conductores;
- adopción de las normas internacionales existentes y armonización de las distintas normas nacionales para el transporte de mercancías peligrosas;
- mejora de las condiciones de acceso a los mercados de las empresas de transporte extranjeras.

B. PROCEDIMIENTOS Y PRESCRIPCIONES EN MATERIA DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN, INCLUYENDO LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LOS TRÁMITES ADUANEROS Y EL CRUCE DE FRONTERAS

5. A continuación se exponen las cuestiones y problemas planteados por los oradores, así como las sugerencias formuladas para potenciar la facilitación del comercio:

a) Requisitos de documentación

Existen innumerables requisitos de documentación y reglamentaciones oficiales para la importación de mercancías y, con frecuencia, también para la exportación. En una transacción comercial internacional se utilizan en promedio unos 60 documentos. Si bien estos documentos tienen finalidades diferentes, cerca del 80 por ciento de la información que contienen es la misma. Con frecuencia los requisitos de documentación están mal definidos y no se informa adecuadamente a los comerciantes sobre cómo han de darles cumplimiento, lo que aumenta las posibilidades de error. La consiguiente falta de transparencia en las formalidades crea un entorno propicio a las irregularidades y los errores. En algunos países, los requisitos de documentación excesivos y sin armonizar cuadruplican el trabajo administrativo y en muchas regiones el tiempo perdido a la espera del despacho de aduana representa hasta el 20 por ciento del tiempo total del transporte y hasta el 25 por ciento de los costes totales del transporte. Al mismo tiempo, cabe interrogarse sobre la eficacia del gran número de requisitos de información para reducir las prácticas desleales.

Los oradores sugirieron que los gobiernos consideraran lo siguiente:

- reducción de los requisitos de documentación exigidos para la importación y exportación. Se debería realizar un examen interno serio sobre los datos que son realmente necesarios para las autoridades aduaneras y los que se podrían obtener por otros métodos, por ejemplo, aceptando los documentos comerciales o la información facilitada a efectos de exportación;
- racionalización y armonización del formato, contenido y número de los documentos requeridos, en consonancia con el formulario clave de las Naciones Unidas para la documentación comercial y otras normas de las Naciones Unidas, incluido el EDIFACT;
- crear mayores posibilidades para la presentación electrónica de datos;
- disociar la presentación de la documentación del paso de fronteras y recurrir en mayor medida a las auditorías posteriores al despacho de aduana;
- publicación de todos los requisitos oficiales y establecimiento de centros de información (en las fronteras) donde los comerciantes puedan recibir información autorizada sobre los requisitos oficiales y recoger todos los documentos oficiales necesarios;
- revisar los reglamentos que imponen el envío de numerosas muestras para el registro del producto, que se pueden convertir en restricciones efectivas del comercio cuando se aplican a consignaciones de alto valor y bajo volumen;
- examen de los requisitos de etiquetado, que con frecuencia requieren que los importadores adopten medidas inadecuadas e irrazonables;
- utilización de un documento administrativo único para todos los regímenes de importación y exportación;
- lograr una mayor compatibilidad entre los documentos exigidos para la importación y para la exportación, mediante la armonización de los requisitos en materia de información. Una documentación común entre los países importadores y exportadores podría contribuir a que los despachos de salida y entrada se llevaran a cabo con una presentación única de documentación, facilitando de ese modo los controles fronterizos en régimen de escala única. Ello también permitiría un mayor control aduanero ya que contribuiría a impedir que se produjeran infravaloraciones por parte de los comerciantes;
- el uso de normas internacionales para el intercambio de información (definiciones normalizadas de elementos fácticos aislados o de mensajes o códigos normalizados);
- armonización de los requisitos de importación, transporte y tránsito de mercancías peligrosas, y de las prescripciones fitosanitarias y veterinarias, cuando además de las normas internacionales sigue habiendo diversas prescripciones nacionales;
- mayor normalización del texto del etiquetado obligatorio. Los gobiernos deben considerar si el hecho de poner etiquetas secundarias en el idioma del

país de importación sería suficiente para satisfacer las preocupaciones a que responden las reglamentaciones de etiquetado.

b) Procedimientos oficiales

Los procedimientos oficiales anticuados, junto con los requisitos de documentación, son los responsables de los retrasos que se producen en el comercio internacional. En el caso de las consignaciones de bajo riesgo, los controles basados en las transacciones no sólo retrasan el despacho, sino que entrañan una utilización subóptima de los recursos aduaneros, que conviene concretar en las consignaciones de alto riesgo. La evaluación de los riesgos y los controles basados en auditorías contribuyen a la facilitación del comercio, permiten un cumplimiento más eficaz de las reglamentaciones y mejoran la recaudación de los derechos de aduana, por lo que no pueden sino reportar beneficios.

Los oradores sugirieron que los gobiernos consideraran lo siguiente:

- concentrar todos los controles oficiales en un único lugar y encomendar esa tarea a las aduanas, en calidad de organismo responsable;
- racionalizar los procedimientos para evitar que otros organismos gubernamentales de reglamentación efectúen verificaciones y dobles verificaciones innecesarias;
- fomentar el uso de los sistemas de comunicación para que la evaluación y definición de los riesgos sean más eficaces, lo que permitiría que el gran número de consignaciones de bajo riesgo pasara las fronteras con una intervención mínima posible y que los recursos aduaneros se centraran en las consignaciones de alto riesgo;
- cambiar los procedimientos de control basados en las transacciones por controles basados en auditorías, suprimiendo de ese modo la intervención durante la circulación de las mercancías;
- introducir medidas que faciliten la tramitación del despacho antes de la llegada y la agilización de los despachos en el momento de la llegada;
- efectuar los procedimientos oficiales en los locales de los comerciantes en vez de en los puertos;
- expedir "autorizaciones" a los comerciantes cumplidores para que puedan optar al "canal verde", un despacho por vía rápida en el que la tramitación se reduce al mínimo;
- medios flexibles para el pago de los derechos, incluidas las medidas de pago anticipado y de reembolso;
- aceptación de las garantías de pago, por ejemplo fianzas en vez de depósitos;
- introducción de sistemas que permitan la recaudación eficiente de impuestos y derechos con posteridad al despacho;
- autoevaluación de los comerciantes de confianza;

- supresión de los procedimientos de registro previo para las etiquetas o, como mínimo, establecimiento de un único centro que tramite las solicitudes de registro;
- normalización de los procedimientos y simplificación de las operaciones, que contribuyan a una mayor transparencia en las formalidades y ayuden a los comerciantes a formarse una idea clara del tiempo y de los costos que conllevará el paso de fronteras.;
- establecimiento de un enlace eficaz entre las administraciones de aduana en los puntos de paso de fronteras.

c) Automatización y utilización de tecnología de la información

La falta de utilización o utilización insuficiente de los trámites automatizados y de la tecnología de la información es una de las principales causas de retrasos, gastos e ineficiencias, ya que los documentos impresos se han de presentar normalmente cuando se pasa la frontera, momento en el que se procede a verificar la información proporcionada. Según la experiencia adquirida por las administraciones de aduanas en las que se ha producido un aumento en la utilización de la tecnología de la información, el tiempo necesario para el paso de las fronteras se puede reducir considerablemente, a la vez que se mejoran las funciones de control y recaudación de derechos.

Los oradores sugirieron que los gobiernos consideraran lo siguiente:

- permitir o potenciar la presentación electrónica de datos, lo que aceleraría la presentación y tramitación de la documentación y desvincular el lugar de presentación de los documentos de las fronteras o de los puertos de llegada. De ese modo, se podrían subsanar los errores antes de la llegada de las mercancías a las fronteras y reducir los retrasos al mínimo;
- utilización de los sistemas de comunicación para efectuar una evaluación de los riesgos más eficaz, lo que contribuiría a que gran número de mercancías pasara las fronteras con la mínima intervención posible;
- adaptar los sistemas electrónicos que facilitan el pago de impuestos y de derechos con posterioridad al despacho;
- promover la transmisión electrónica de datos entre las administraciones exportadoras y las importadoras.

d) Transparencia, previsibilidad y coherencia

La falta de transparencia y de previsibilidad es una de las principales fuentes de incertidumbre en relación con los costos y el tiempo que conllevan las transacciones comerciales internacionales. Resulta difícil que los comerciantes puedan adoptar decisiones comerciales documentadas si no disponen de información previsible sobre los costos y el tiempo. La falta de transparencia y de previsibilidad de los requisitos y procedimientos da un amplio margen de discrecionalidad a los funcionarios, por lo que también es una fuente importante de irregularidades y de corrupción.

Los oradores sugirieron que los gobiernos consideraran lo siguiente:

- publicación de todas las leyes, reglamentaciones y decisiones administrativas;
- lograr la mayor transparencia posible en la legislación, los procedimientos y los requisitos de documentación y definir lo más claramente posible el alcance de la información que se debe facilitar a las autoridades. Ello contribuiría a evitar malentendidos, retrasos, costos adicionales y un mayor tiempo de trabajo de los funcionarios, y a limitar de ese modo sus poderes discrecionales;
- mayor uniformidad en la aplicación de las leyes, reglamentaciones, directrices y procedimientos administrativos de aduanas;
- especificación y publicación de todos los derechos y cargas percibidos a fin de que los comerciantes puedan evaluar con mayor precisión los costos de la operación comercial. La falta de transparencia en esta esfera la deja particularmente expuesta a irregularidades en los procedimientos;
- aplicación de las leyes, reglamentaciones y prescripciones solamente después de su publicación;
- aplicación de los principios de la Declaración de Arusha sobre la integridad en las aduanas;
- reevaluación de las sanciones por errores cometidos por inadvertencia como consecuencia de malentendidos motivados por una falta de transparencia;
- armonización de los aranceles nacionales más allá del nivel de seis dígitos del Sistema Armonizado;
- creación de una base de datos que contenga los requisitos aduaneros específicos de todos los Miembros de la OMC.

e) Modernización de la administración del paso de fronteras

Los departamentos de aduanas y demás organismos gubernamentales que se ocupan de las operaciones comerciales tienen con frecuencia una estructura interna ineficaz. Entre los problemas frecuentes figuran las deficiencias de infraestructura física, capacitación y formación, la remuneración insuficiente del personal y la falta de cooperación entre las administraciones de aduanas, así como entre éstas y las entidades comerciales.

Los oradores sugirieron que los gobiernos consideraran lo siguiente:

- mejorar el nivel de formación de los funcionarios, en especial respecto de las normas que administran;
- aumentar la proporción de profesionales con respecto al resto del personal;
- ampliar el horario de trabajo de las autoridades encargadas del paso de fronteras, ajustándolo a las necesidades comerciales;

- agrupar en un local único a los organismos que necesitan cooperar funcionalmente juntos. Estos organismos deben realizar los controles oficiales en un solo lugar;
- ampliar los mecanismos de cooperación entre los comerciantes (representados por ejemplo por las cámaras de comercio) y las aduanas. Una relación basada en la confianza mejorará el cumplimiento de los requisitos y permitirá que las aduanas centren sus recursos en las consignaciones de alto riesgo;
- recabar financiación de las instituciones financieras internacionales y del sector privado para resolver los problemas de infraestructura;
- reglamentación de las normas profesionales de los agentes y de los almacenes de aduanas;
- mayor cooperación entre las administraciones de aduanas. Se deben proseguir el intercambio de información y los controles ordinarios en la frontera, así como la implantación de controles de inmigración y aduanas en la frontera en régimen de escala única.

C. PAGOS, SEGUROS Y OTROS REQUISITOS FINANCIEROS QUE AFECTAN AL MOVIMIENTO TRANSFRONTERIZO DE MERCANCÍAS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

6. En la esfera de los pagos y de los requisitos financieros, se mencionó un gran número de problemas derivados de las prácticas comerciales de bancos, compañías de seguros, etc. La ineficacia de las disposiciones de pago y de crédito sigue siendo el principal obstáculo al comercio, lo que se traduce con frecuencia en grandes demoras en el pago de las mercancías. Con frecuencia no se aplican los protocolos internacionales de mensajería, debido en parte a que las normas gubernamentales excesivamente rígidas prescriben métodos de pago específicos que no permiten la utilización de estos protocolos. Los métodos de evaluación del crédito a la exportación suelen ser anticuados. Además, no existe un método internacionalmente convenido para garantizar la validez jurídica y la seguridad de los mensajes de pago intercambiados electrónicamente cuando quien envía o recibe esos mensajes no es un banco (para las comunicaciones interbancarias, los bancos utilizan su propia red privada, denominada (S.W.I.F.T.).

Los oradores sugirieron que los gobiernos consideraran lo siguiente:

- establecer normas que recomienden métodos de pago más rápidos y mayor celeridad en la tramitación bancaria de las transacciones;
- establecer normas que prevean mayor flexibilidad en los métodos de pago cuando persistan los controles de divisas;
- llegar a un acuerdo sobre un único método internacional para garantizar la validez jurídica y la seguridad de los mensajes de pago intercambiados de forma electrónica, tal vez sobre la base del modelo BOLERO.

D. LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS Y SU IMPORTANCIA PARA LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL

7. Los oradores expresaron la necesidad de abordar las cuestiones jurídicas relacionadas con el comercio electrónico en un contexto multilateral. Se hizo hincapié en la importancia de promover

el IED en el plano nacional y de utilizar el EDIFACT de las Naciones Unidas como norma común para el IED.

Los oradores sugirieron que los gobiernos consideraran lo siguiente:

- contribuir a los trabajos del EDIFACT de las Naciones Unidas para desarrollar una norma más abierta y fácil de utilizar que simplifique aún más el IED por Internet para realizar transacciones comerciales;
- aplicación de normas de criptografía como las Directrices de Política Criptográfica de la OCDE de 1997;
- mayor uso del IED entre los organismos normativos y con las empresas privadas;
- buscar soluciones multilaterales a los problemas relativos a los pagos, las obligaciones fiscales y cuestiones jurídicas y sociales que se derivan de la utilización del comercio electrónico.

E. ESFERAS COMPRENDIDAS EN LOS ACUERDOS DE LA OMC

8. Los oradores instaron a una mayor aplicación de las normas de la OMC existentes e hicieron sugerencias para que se mejoraran las normas de la OMC en determinadas esferas:

- la documentación relativa a las prescripciones sanitarias y técnicas es demasiado amplia y con frecuencia las prescripciones están mal definidas. El número de certificados necesarios, así como el modelo y contenido de los mismos, deberá armonizarse en el plano internacional. Se deberán utilizar, cuando ya se disponga de ellos, los modelos de certificado internacionalmente convenidos;
- las normas sanitarias y fitosanitarias, así como los métodos de análisis, se deberán basar en normas internacionales como las elaboradas por el Codex Alimentarius u otras organizaciones internacionales, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo MSF; las normas técnicas se deberán basar en las normas internacionales ya existentes, como se establece en el Acuerdo OTC;
- se deberá establecer en el territorio de cada Miembro de la OMC, un único organismo autorizado para administrar las autorizaciones sanitarias y técnicas y expedir los correspondientes permisos de importación;
- los Miembros deberán aplicar el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías;
- en cuanto a la valoración en aduana, se deberá ofrecer a los exportadores la posibilidad de certificar los valores de forma periódica. Las auditorías posteriores a la importación son un método más eficaz para que los servicios de aduanas verifiquen los valores imponibles. Se deberá permitir que los comerciantes den cuenta de sus derechos con arreglo a principios análogos a los de las declaraciones fiscales;
- en numerosos países se observa una falta de coherencia en la aplicación del Acuerdo sobre Valoración en Aduana de la OMC. Las medidas de valoración arbitraria y los ajustes al alza siguen estando muy extendidos.

F. SUGERENCIAS ACERCA DE LA FUNCIÓN DE LA OMC EN EL FUTURO

9. Los oradores sugirieron que la OMC:

- asuma una función de coordinación de los esfuerzos futuros en la esfera de la facilitación del comercio;
- asuma una función de liderazgo en la racionalización del marco reglamentario internacional incorporando la facilitación del comercio a su programa de trabajo, comprometiéndose a reducir los costos para empresarios y consumidores y eliminando los obstáculos existentes en el proceso comercial, una esfera que no abarcan las actuales normas de la OMC;
- considere el establecimiento de un grupo de trabajo sobre la modernización, armonización y simplificación de las aduanas. El grupo de trabajo debería analizar las repercusiones de los obstáculos aduaneros en los compromisos contraídos en la OMC, buscar formas de mejorar la transparencia aduanera, según lo previsto en el artículo X del GATT, y promover esfuerzos para desarrollar y aplicar iniciativas dirigidas a simplificar y armonizar los procedimientos comerciales, utilizando los trabajos del APEC como punto de referencia para otras regiones;
- integre las normas y recomendaciones existentes en los documentos armonizados y procedimientos aduaneros y de otro tipo en un acuerdo de la OMC global, vinculante y exigible, en el que participen los organismos comerciales internacionales, las empresas y los gobiernos para la elaboración de nuevas normas mundiales;
- apoye la revisión del Convenio de Kyoto. Una vez finalizada la revisión, los Miembros de la OMC deberán adoptar el Convenio. La OMC deberá supervisar y asegurar la observancia del nuevo Convenio de Kyoto;
- apoye el proceso del G-7 de armonización de los elementos de los datos en el comercio internacional;
- publique informes sobre distintos aspectos del comercio, incluida la difusión de estudios de casos de prácticas adecuadas y medidas eficaces de facilitación en diversos países;
- establezca una base de datos, en la que se definan los requisitos aduaneros de los Miembros de la OMC;
- establezca parámetros válidos para el concepto de "comerciante autorizado";
- mantenga un registro de las normas o definiciones de productos para el comercio internacional;
- modifique sus Acuerdos incorporando disposiciones relativas a la facilitación del comercio;
- pase a ser el foro en el que se acuerde un método internacional único para garantizar la validez jurídica y la seguridad de los mensajes de pago intercambiados electrónicamente, tal vez sobre la base del modelo BOLERO;

- recurra a los conocimientos técnicos del CEFACT cuando se necesiten normas o soluciones de procedimiento para solventar las deficiencias del proceso comercial;
 - secunde las recomendaciones del CEFACT y las incorpore a los Acuerdos de la OMC;
 - preste mayor atención a la facilitación del comercio en sus exámenes de las políticas comerciales e incluya las recomendaciones del CEFACT en su ámbito de análisis;
 - aliente a los gobiernos a que aborden los problemas relativos a los pagos, las obligaciones fiscales y las cuestiones jurídicas referentes al comercio electrónico en un entorno multilateral.
-