

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

G/C/W/211

6 de junio de 2000

(00-2215)

Consejo del Comercio de Mercancías

Original: inglés

APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DEL GATT/OMC A LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Comunicación de las Comunidades Europeas

Se ha recibido de la Delegación de las Comunidades Europeas la siguiente comunicación, de fecha 5 de junio de 2000.

I. INTRODUCCIÓN

El mandato de la OMC es evaluar si procede establecer normas de la OMC en materia de facilitación del comercio. La Delegación de las Comunidades Europeas se encuentra entre las que han preconizado la elaboración de ese conjunto de normas en la OMC, idea que la comunidad empresarial apoya firmemente, con el fin de reducir y simplificar los procedimientos de importación, exportación y otros procedimientos comerciales. Además, la simplificación y la modernización de esos procedimientos son cada vez más necesarias para que todos los Miembros de la OMC se beneficien de las ventajas de la sociedad de la información y de la nueva economía.

En el proceso de preparación de la Conferencia Ministerial de Seattle, las Comunidades Europeas sugirieron que las negociaciones sobre la facilitación del comercio deberían abarcar una serie de elementos clave, entre ellos: aplicación de los principios básicos del GATT/OMC a las medidas de facilitación del comercio; medidas para reducir los requisitos en materia de datos y documentación; medidas para simplificar y automatizar las intervenciones de las aduanas y otras intervenciones oficiales; y medidas de creación de capacidad en los países en desarrollo.

En la presente nota se estudia la primera de estas esferas, es decir, la aplicación de los principios básicos del GATT/OMC a la facilitación del comercio. Las Comunidades Europeas consideran que es obvio que cualesquiera normas futuras de la OMC deberían incorporar los principios básicos del GATT, con el fin de garantizar la compatibilidad de tales normas con las normas existentes en la OMC y de establecer un marco equilibrado de derechos y obligaciones. Tales principios deberían constituir en sí mismos una parte importante de cualquier marco futuro de normas. Ya se observa este planteamiento en acuerdos tales como el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación o el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, en los cuales los principios básicos del GATT/OMC, tales como la transparencia y la no discriminación, se hacen extensivos al ámbito concreto de aplicación de esos acuerdos.

A continuación especificamos algunos de los principios básicos del GATT/OMC que deberían ser parte integrante de cualquier compromiso futuro en la OMC sobre procedimientos comerciales simplificados.

II. TRANSPARENCIA Y DEBIDO PROCESO

Una de las mayores preocupaciones de la comunidad empresarial es la falta de transparencia y previsibilidad de las normas y reglamentos de los Miembros que regulan los procedimientos de importación y exportación, a pesar de la existencia de las disposiciones del artículo X del GATT. Esta falta de transparencia crea retrasos y costos adicionales para los comerciantes, y permite que florezcan prácticas discrecionales. Los cambios arbitrarios o repentinos de las prácticas causan problemas adicionales. Las Comunidades Europeas consideran que un aspecto de cualquier régimen futuro de facilitación del comercio que se adopte en la OMC debería ser el desarrollo de los conceptos establecidos en el artículo X y en otros Acuerdos de la OMC para incluir como mínimo lo siguiente:

- ***Disponibilidad de la información.*** El requisito de publicar o poner a disposición del público todas las normas, reglamentos y directrices administrativas relativos a los procedimientos y requisitos comerciales oficiales, de modo que los comerciantes tengan fácil acceso a ellos. Esto debería incluir todos los derechos y cargas. En principio, debería estar prohibida cualquier medida que no se base en las prescripciones legales publicadas.
- ***Servicio de información.*** El requisito de contar con un servicio de información relativa a los procedimientos comerciales, del tipo previsto en otros Acuerdos de la OMC como el Acuerdo OTC. Un solo servicio sería la única forma de garantizar el nivel necesario de transparencia y simplicidad (ya que de otro modo los comerciantes tendrían que ponerse en contacto con varios organismos diferentes) y permitiría una coordinación entre distintos organismos del gobierno.
- ***Previsibilidad.*** Los nuevos procedimientos o las modificaciones de los procedimientos existentes deberían publicarse mucho antes de su introducción, y se debería dar tiempo suficiente para las observaciones y las consultas con las partes interesadas (como en el Acuerdo OTC y el Acuerdo sobre Licencias de Importación). También aumentaría la previsibilidad si se estableciera una prescripción con arreglo a la cual se comunicaran a los comerciantes los criterios preestablecidos sobre la clasificación aduanera, los derechos e impuestos aplicables, los regímenes aduaneros, etc., análoga a las disposiciones que ya aparecen en el Acuerdo sobre Normas de Origen.
- ***Debido proceso.*** La comunidad comercial ha solicitado a los gobiernos que establezcan el derecho a una revisión judicial o administrativa independiente de las decisiones aduaneras. En el párrafo 3 del artículo X se exige que los Miembros de la OMC instituyan "tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos destinados, entre otras cosas, a la pronta revisión y rectificación de las medidas administrativas relativas a las cuestiones aduaneras", pero esto se aplica únicamente a las aduanas, no a otros organismos, y se puede afirmar que no proporciona garantías suficientes a los comerciantes (por ejemplo, la necesidad de que los procedimientos sean lo bastante rápidos como para salvaguardar los intereses comerciales). Por lo tanto, podría ser conveniente desarrollar aún más el concepto básico establecido en el párrafo 3 del artículo X, y se podría empezar estudiando el modo en que esta disposición ha sido interpretada y aplicada por los Miembros de la OMC.

- ***Otras medidas destinadas a aumentar la transparencia.*** Varias medidas sustantivas de facilitación del comercio también aumentarían la transparencia. Entre ellas figura el concepto de "ventanilla única", y la concentración de los controles oficiales en un solo organismo, o la coordinación temporal y espacial de los controles (dado que es más sencillo comprender un conjunto de procedimientos aplicados en el mismo momento y lugar que una multitud de procedimientos aplicados de manera diferente por distintos organismos); la simplificación y la reducción de los datos y de la información requeridos (en caso contrario, es difícil lograr la transparencia); utilización de normas internacionales; y automatización (que permite que sea mucho más fácil proporcionar información y acceder a ella).

III. NO DISCRIMINACIÓN

La no discriminación es la piedra angular del GATT y la OMC y, como tal, debería constituir una obligación básica en cualquier marco de facilitación del comercio, para asegurarse de que todos los comerciantes y sus mercancías reciban un trato justo y equitativo. En opinión de la Unión Europea el principio de no discriminación sería aplicable a los procedimientos de importación, exportación y a los procedimientos aduaneros en una serie de circunstancias.

- Para asegurarse de que todos los comerciantes y envíos que cumplan los requisitos establecidos por un Miembro reciban un trato uniforme e imparcial. Todos los comerciantes deberían estar sometidos a los mismos procedimientos y requisitos sustantivos, y tener los mismos derechos y obligaciones, siempre que se cumplan las mismas condiciones. Por supuesto, esas disposiciones no impedirían un trato diferenciado de comerciantes o envíos basado en criterios *objetivos* aplicados en esferas tales como la evaluación del riesgo.
- Para asegurarse de que los procedimientos de importación y exportación, los procedimientos aduaneros y otros procedimientos comerciales permitan que todas las empresas, incluidas las pequeñas o medianas empresas tengan igual acceso al comercio internacional. Esto significaría, por ejemplo, que las medidas que favorecen a ciertos comerciantes (los comerciantes autorizados, los comerciantes que se benefician de procedimientos ventajosos y otras medidas que permiten la aplicación de procedimientos menos gravosos a los comerciantes que tengan buenos antecedentes en cuanto a cumplimiento de normas), o las prescripciones de los sistemas basados en la tecnología de la información, no deberían ser discriminatorias ni tener por efecto la exclusión de determinados tipos de empresas. Las disposiciones de este tipo ayudarán a reducir el peligro de que se adopten prácticas que favorezcan o privilegien de manera discrecional a determinadas empresas.
- Para asegurarse de que al aplicar los procedimientos de tránsito, de importación y de exportación no haya discriminación entre distintos modos de transporte, teniendo en cuenta, en caso necesario, los compromisos contraídos en el marco del AGCS.

En el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación figura un ejemplo claro de cómo puede aplicarse de forma pormenorizada el principio de no discriminación a los procedimientos comerciales. Se podrían utilizar los mismos planteamientos en el caso de otros procedimientos comerciales que aún no están abarcados por las normas de la OMC.

IV. EL PRINCIPIO DE "LA MENOR RESTRICCIÓN DEL COMERCIO"

El concepto de "la menor restricción del comercio" se encuentra en todos los Acuerdos de la OMC y es clave para garantizar que toda restricción al comercio impuesta por lo que se consideran razones legítimas se mantenga en el mínimo necesario para alcanzar esos objetivos legítimos. Esto quiere decir que deben establecerse disciplinas que se apliquen tanto a los propios objetivos (esto es, para asegurarse de que los objetivos declarados sean verdaderamente legítimos) y a los procedimientos utilizados para aplicarlos.

Uno de los objetivos clave de las normas de la OMC en materia de facilitación del comercio debería ser garantizar que los procedimientos de importación y exportación y los procedimientos aduaneros se limitaran verdaderamente al mínimo necesario para alcanzar los objetivos de política general pública. En términos prácticos, las Comunidades Europeas desearían que este principio se reflejara, por ejemplo, de la siguiente forma (evidentemente, existen otras posibilidades):

- Identificación de lo que podrían constituir objetivos legítimos que sirvieran de base para la imposición de requisitos de procedimiento.
- La exigencia general de que se reduzcan las formalidades y los procedimientos al mínimo y el requisito de que se examinen constantemente los procedimientos y los objetivos de política general en que se basan, para asegurarse de que continúen representando el nivel mínimo de restricción necesario. En el artículo VIII del GATT se reconoce la necesidad de reducir las formalidades al mínimo, pero esto no se exige ni se indica la forma de hacerlo. Éste debería ser un aspecto importante de cualquier norma en materia de facilitación del comercio.
- El requisito de que se reduzcan al mínimo y se simplifiquen en la mayor medida posible los datos y la documentación sobre el comercio y el transporte, en consonancia con las prescripciones oficiales legítimas. Al contraer cualquier compromiso en este sentido se debería determinar lo que sería y lo que no sería legítimo.
- Aplicación de las normas e instrumentos internacionales pertinentes a la documentación, los datos, los sistemas basados en la tecnología de la información, etc., tales como los que han elaborado las Naciones Unidas, la OMA, la Cámara de Comercio Internacional y otros organismos. Como en otros acuerdos de la OMC, se podía reconocer que la aplicación de normas internacionales convenidas crearía una presunción de no imposición de restricciones innecesarias al comercio.
- Medidas para simplificar y reducir en lo posible la carga procesal que suponen para los comerciantes la intervención de las aduanas y otras intervenciones oficiales, con inclusión del procesamiento de los envíos previamente a la llegada, despacho rápido de las mercancías, auditorías, aplicación de procedimientos ventajosos o acelerados en el caso de los comerciantes autorizados, concentración de los controles oficiales en un único organismo, uso de la automatización y la tecnología de la información en la tramitación de aduanas, etc. Todo esto son medios de reducir al mínimo las restricciones al comercio. Como se ha señalado ya, al elaborar cualquier norma en estas esferas deberían tenerse presentes las necesidades específicas de las pequeñas y medianas empresas.

El concepto de la proporcionalidad también es pertinente a la facilitación del comercio, incluso en circunstancias en las que el objetivo de la menor restricción del comercio sea imposible de alcanzar (por ejemplo, debido a limitaciones de recursos) o no sea pertinente. Un ejemplo conocido es el requisito de que todos los derechos y cargas sean proporcionales al servicio prestado. Otro es que no se exijan de forma irrazonable depósitos, fianzas u otras garantías y, cuando sea absolutamente necesario exigirlos, se pueda disponer fácilmente de ellos y sean razonablemente proporcionales al riesgo que han de cubrir.

V. LA MEJOR INTEGRACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE COMERCIO

La necesidad de realizar esfuerzos positivos en favor de los países en desarrollo se menciona en el Preámbulo al Acuerdo de Marrakech como uno de los principios fundamentales adoptados al establecerse la OMC. Este principio también debería servir de guía para cualquier labor futura encaminada a la elaboración de normas en materia de facilitación del comercio.

- En el GATT/OMC existen disposiciones sobre **trato especial y diferenciado**, por ejemplo, plazos más largos para que los países en desarrollo cumplan sus obligaciones, la obligación (establecida mediante normas rigurosas o cláusulas del máximo empeño) de que los países desarrollados traten las mercancías y los servicios de los países en desarrollo de una forma específica y la no reciprocidad en lo que respecta al acceso a los mercados de los países en desarrollo y otros compromisos.

En la esfera de la facilitación del comercio, el trato especial y diferenciado podría tener como resultado, entre otras cosas, que, para el cumplimiento de compromisos, se establecieran períodos de transición que tuvieran implicaciones significativas en cuanto a recursos. Debería establecerse una distinción entre los compromisos cuyo cumplimiento podría requerir tiempo y recursos, y los compromisos cuyo cumplimiento no requeriría muchos recursos o en los que cualquier desembolso se recuperara a través de la mejora de la eficiencia o la obtención de mayores ingresos. Por ejemplo, no existe ninguna razón por la que un requisito de no discriminación o un compromiso de eliminación de trámites burocráticos innecesarios deba estar sometido a un largo período de transición.

- Los países desarrollados Miembros también deberían adoptar **medidas positivas** para asegurarse de que sus formalidades de importación y exportación faciliten el comercio de los países en desarrollo. Esto podría incluir el suministro de información, o el establecimiento de plazos adicionales para consultas en esferas de interés para los comerciantes de los países en desarrollo.
- **Un programa de creación de capacidad en los países en desarrollo.** Según parece, se acepta en general que en cualquier acuerdo de la OMC sobre facilitación del comercio deberían existir medidas paralelas para la creación de capacidad que implicaran no sólo la participación de la OMC sino también la cooperación con donantes bilaterales y otros organismos internacionales, en particular la UNCTAD, el Banco Mundial y el FMI y la OMA. Esta asistencia, que ayudaría a los países en desarrollo a cumplir los requisitos en cuestión, y estaría destinada al cumplimiento de los compromisos.

VI. CONCLUSIÓN

La anterior exposición de los principios pertinentes de la OMC no es necesariamente exhaustiva. Puede que otros Miembros de la OMC deseen completarla con otros principios de la OMC y tengan distintas opiniones sobre su ámbito de aplicación. No obstante, las Comunidades Europeas estiman que el argumento a favor de la aplicación de los principios de la OMC a los procedimientos comerciales es claro, y que es verdaderamente necesario elaborar normas que integren plenamente esos procedimientos en el marco del GATT/OMC. Las Comunidades Europeas presentan este documento como contribución al mandato del Grupo, que es "evaluar si procede establecer normas de la OMC" para simplificar los procedimientos comerciales.

Las Comunidades Europeas esperan aportar nuevas contribuciones sobre otros aspectos de la facilitación del comercio en los debates futuros del Consejo del Comercio de Servicios.
