

Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio
Nota Técnica № 9

Exigencias de Documentación en el Transporte Marítimo

La medida en el contexto de la OMC

El Artículo VIII:1(c) del GATT 1994 (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) reconoce “la necesidad de disminuir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y exportación y de reducir y simplificar sus exigencias de documentación”

Las Propuestas relacionadas con la clarificación y mejoramiento del Artículo VIII, entre otras materias, consideran la simplificación y reducción al mínimo de las formalidades y exigencias de documentos y datos de importación y exportación, aplicando estándares internacionales.¹

Antecedentes

La mayoría de los bienes que se comercian en el mundo son transportados vía marítima a costos que tienen a ser en promedio dos a tres veces más altos que los aranceles aduaneros de los países importadores. Existen grandes diferencias entre estos países en lo que se refiere a la calidad, eficiencia y costos de los servicios portuarios y marítimos a que tienen acceso sus importadores y exportadores.

Desde los comienzos de la navegación, las autoridades centrales y locales han desarrollado un complejo conjunto de reglamentaciones aduaneras, inmigración, salud, drogas, cuarentena y protección ambiental y de seguridad, muchas de ellas independientes entre sí.

En consecuencia, a un buque que visita varios países en su ruta podría exigírsele llenar numerosos formularios, que varían de puerto en puerto y que con frecuencia requieren la misma información.

En este proceso, los buques y cargas son demorados y se pierden valiosos equipos y tiempo de personal. Cuando se comparan las exigencias de documentación y procedimientos de la navegación internacional con los de la navegación internacional aérea, ésta requiere menos documentos.

Para evitar demoras innecesarias en el tráfico marítimo, los países miembros de la Organización Marítima Internacional (OMI) adoptaron el Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, 1965 (Convenio de Facilitación - FAL-65). La OMI es la agencia especializada de la ONU responsable de promover la adopción de los más altos estándares aplicables en la práctica para asegurar una navegación eficiente y segura. Su

¹ Ver TN/TF/W/17, 18, 24, 30, 31, 36 y 46. Una compilación y resumen de las propuestas se encuentra en el documento de la Secretaría de la OMC TN/TF/W/43 y sus revisiones.

Comité de facilitación busca prevenir demoras innecesarias en el tráfico marítimo y promueve la uniformidad en las formalidades en puertos y otros procedimientos.

El Convenio y sus enmiendas limitan a nueve el número de documentos exigibles a la llegada, permanencia y salida de buques:

- Declaración general – Impreso FAL 1
- Declaración de carga – Impreso FAL 2
- Declaración de provisiones del buque – Impreso FAL 3
- Declaración de efectos de la tripulación – Impreso FAL 4
- Lista de la tripulación – Impreso FAL 5
- Lista de pasajeros – Impreso FAL 6
- Manifiesto de mercancías peligrosas – Impreso FAL 7
- Documento exigido al correo por la Unión Postal Universal
- Declaración marítima de sanidad

Los primeros siete impresos FAL fueron diseñados utilizando el formulario clave de la ONU (UN Layout Key) para el comercio. Estos formularios están siendo revisados para su adaptación a la transmisión electrónica, al Modelo de Datos Aduaneros de la OMA y al concepto de ventanilla única.

Aparte de las exigencias de documentos, la duración total de un viaje marítimo puede alargarse por demoras acumuladas en el despacho de buques en los puertos intermedios de recalada por variadas razones relacionadas con la seguridad (tráfico ilícito y contrabando de drogas, armas, desechos tóxicos, polizones, personas rescatadas en el mar, inmigrantes ilegales, piratería y robos armados); condiciones subestándar del buque o su tripulación detectadas por el Control de Buques por el Estado del Puerto; descarga de residuos de los buques en puerto; y condiciones de tiempo y de mar.

Hoy, los esfuerzos de facilitación marítima también están orientados a lograr el despacho de buques y cargas en forma totalmente electrónica, principalmente a través de mensajes electrónicos anticipados al arribo del buque. Por ello, el Compendio de la OMI sobre Facilitación y Comercio Electrónico (2001) está siendo actualmente revisado para asegurar su compatibilidad con los códigos UN/CEFACT, ISO y el “Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (2005)” adoptado por la OMA.

Beneficios y costos

- Más rápido retorno en las inversiones del comercio marítimo y disminución de costos debido a la estandarización del sistema de despacho de buques con una forma eficiente de completar los documentos, basado en información electrónica transmitida antes de la llegada de los buques.
- Los impresos FAL minimizan las dificultades de lenguaje, son fáciles de entender por los oficiales a bordo y para ser revisados por autoridades, y pueden ser utilizados para transmisión electrónica de información y mecanismos de procesamiento electrónico de datos.
- Reducción de la carga administrativa y mejor utilización del personal de gobierno, lo que se logra al eliminar información y documentos innecesarios.

- Reducción de los tiempos de espera de cargas a ser embarcadas disminuyendo los riesgos de daños o robos mientras se encuentran dentro del área portuaria
- Las medidas adoptadas para una respuesta rápida en episodios ambientales o de seguridad también contribuyen a la facilitación y reducen los impactos y demoras de los buques y las cargas.

La aplicación de medidas de facilitación marítima producirá un avance significativo en el esfuerzo integral de simplificación y armonización de las reglamentaciones del comercio internacional. Además, la reducción en número y tamaño de los textos exigidos en el transporte marítimo facilitará la publicación y búsqueda de las reglamentaciones comerciales exigidas por el Artículo X del GATT.

El impacto integral estas medidas resultará en una reducción en los costos de transacción del comercio.

Costos recurrentes y de Implementación

La implementación de la facilitación marítima adoptada en el marco de la OMI implica costos relacionados con la reingeniería de los documentos navieros nacionales y con su alineación con los documentos estándares IMO-FAL.

El manejo de información electrónica y la infraestructura y conectividad computacional pueden implicar costos adicionales. El personal necesitará capacitación para implementar las medidas de facilitación descritas y en el uso de los nuevos impresos y su transmisión electrónica anticipada. Una vez que se ha desarrollado e instalado el sistema no se vislumbran costos recurrentes, aparte de costos menores de mantención y comunicación. La implementación de medidas de facilitación marítima forma parte del esfuerzo integral de facilitación del comercio de un país y conciernen a todas las agencias de gobierno relacionadas con procedimientos y formalidades de comercio. Por consiguiente, los gastos de la coordinación de agencias gubernamentales en puerto, la optimización de los procesos portuarios, la implantación del sistema de Ventanilla Única en puertos (basada en sistemas XML), el control de buques (basado en gestión de riesgos), trato especial a operadores marítimos que cumplen los reglamentos, la publicación de reglamentación marítimas relacionadas con el comercio (incluyendo la seguridad de buques y puertos), deberían considerarse como partes del costo total de las medidas generales de facilitación del comercio.

Aspectos de implementación

Actualmente, 102 países (60% de los Estados con puertos marítimos) son Partes en el Convenio FAL de la OMI. La adhesión al Convenio lleva a los países a racionalizar las exigencias de documentos al arribo, permanencia y salida de los buques, limitándolas a los impresos FAL de la OMI.

Los siguientes factores son esenciales para la implementación:

- Voluntad y compromiso político para la aceptación formal del Convenio FAL (inserción en el marco regulatorio nacional)
- Coordinación e intercambio de información entre las diversas instituciones gubernamentales involucradas (creando la Comisión Nacional para la Facilitación, armonización de inspecciones, asociaciones, instalaciones compartidas y la inclusión de los impresos FAL dentro del sistema de Ventanilla Única)
- Participación del sector privado (comercio y operadores de transporte)

- Atenta observación al trabajo en curso en la OMI relacionado con el desarrollo de las “Guías para la implementación de mensajes (MIG) para el intercambio electrónico de todos los Impresos FAL de la OMI” y del “Mensaje uniforme electrónico previo al arribo de los buques para la transmisión de información relativa a la seguridad”
- Fortalecimiento de las capacidades del centro de información de comercio (CIC) de la agencia de gobierno que actúa como Ventanilla Única, en aspectos de equipamiento, software, conexión de banda ancha, intercambios de intranet e Internet y operadores del sistema.
- Capacitación del personal en temas relacionados: impresos FAL, transmisión electrónica de información, mantención de páginas Web, detección de tráfico ilícitos, inspección de buques, etc. En apoyo a esta capacitación, la OMI está desarrollando un *Manual sobre el Convenio FAL*, que estará listo a fines del 2006. Además, con respecto a la transmisión electrónica de impresos FAL, el Compendio de la OMI sobre Facilitación y Comercio Electrónico, Edición 2001 (en revisión) es una referencia muy útil.
- Algunas de estas tareas son de naturaleza administrativa y requieren especialistas que están al alcance de los países en desarrollo. Sin embargo, en algunos países, la implementación de medidas relacionadas con cambios en la legislación nacional, coordinación y asociación inter-institucional, manejo electrónico de la información y aspectos de facilitación de la seguridad requerirán la cooperación externa.

Capacidad local para implementar la medida

Con respecto a las necesidades de asistencia técnica y creación de capacidad, la OMI ha llevado a cabo misiones de expertos y varios seminarios regionales sobre facilitación marítima. Sin embargo, algunos países menos desarrollados todavía podrían requerir capacitación adicional, en particular a nivel nacional, tanto para crear conciencia como para la implementación de las medidas. La OMI es la entidad apropiada para entregar el conocimiento necesario, pero la capacitación también debe integrar aspectos relevantes de la OMC, UNCTAD, UN/CEFACT, y la OMA. Otras instituciones internacionales, como el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regional, deberían ser incorporadas para la eventual asignación de fondos para proyectos.

Referencias y herramientas disponibles

Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, 1965 (Convenio FAL) (Edición 1998) IMO-353S ISBN 92-801-3527-9 <http://www.imo.org> - Facilitation.

Informes del Comité de Facilitación (FAL 32/22 – 25 julio 2005 y previos). Nota: Todas las autoridades marítimas de los países miembros de la OMI tienen una contraseña para acceder vía Internet a todos los documentos de las reuniones de la OMI y otros instrumentos relevantes. www.imo.org.

Organización Mundial de Aduanas OMA/WCO: www.wcoomd.org

UNECE/CEFACT: www.unece.org/cefact

Unión Europea, Directorado-General para la Energía y el Transporte: http://europa.eu.int/comm/transport/maritime/sss/imo_fal_en.htm

Global Facilitation Partnership for Trade and Transport, topics: maritime and port operations, <http://www.gfptt.org/topics/maritime>