

Prerrequisitos para la publicación en Internet

La medida en el contexto de la OMC

El Artículo X del GATT 1994 se refiere a la publicación y administración de regulaciones de comercio. En particular, el párrafo 1 establece que los miembros de la OMC deberían publicar todas sus regulaciones comerciales de aplicación general “en tal forma de que ellos sean conocidos por los gobiernos y operadores comerciales” (Ver Notas Técnicas 1, 6 y 16).

Las actuales propuestas de los grupos negociadores sobre facilitación del comercio en la OMC para clarificar y mejorar el Artículo X se concentran, entre otros temas, en ampliar el tipo de información que debe publicarse, los medios y canales de publicación, y el establecimiento de un centro nacional único de consultas sobre información de comercio. Las propuestas específicas se incluyen en las comunicaciones TN/TF/W/6, 7, 8, 26, 30, 32, 45, 89 y otras que se mencionan más abajo¹. 1

Antecedentes

Las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), como las que han conducido al desarrollo de la Web (sistema mundial de hipertexto que funciona en Internet), así como las comunicaciones de banda ancha, rápidamente se han convertido en medios indispensables para los gobiernos y el sector privado para divulgar información y realizar negocios en la economía mundial globalizada. Entre el 2000 y el 2004, el uso de Internet en países en desarrollo creció del 25% al 38% del conjunto mundial de usuarios, con las tasas de crecimiento mayores en África².

Pero, mientras el uso mundial de Internet se cuadruplicó entre 2000 y 2005, los países en desarrollo han quedado bastante atrás con apenas 2 servidores de Internet por cada millón de personas, comparado con 300 en países desarrollados³. Sin

¹ Ver también las referencias TN/TF/W/14, 17 y 23. Respecto a la publicación de normas penales, ver TN/TF/W/17. Con respecto a la publicación en Internet ver TN/TF/W/13 y 89. En materia de notificaciones sobre normas de comercio ver TN/TF/W/7, 8 y 24. Respecto a puntos o centros nacionales de consulta o información, ver TN/TF/W/6, 7, 8, 10, 26, 30 y 45. El documento de la Secretaría de la OMC, TN/TF/W/43 y sus revisiones contienen un resumen actualizado de todas estas propuestas.

² Ver “Information Economy Report 2005: e-commerce and development.” (UNCTAD/SDTE/ECB/2005/1) <http://www.unctad.org/ecommerce/>

³ Ver “Información y Comunicaciones para el Desarrollo: Tendencias y Políticas Mundiales”, Banco Mundial 2006

embargo, algunos de los países menos desarrollados, como Sierra Leona, han dado el salto a una conexión Internet de alta velocidad⁴.

La divulgación y procesamiento de información comercial en línea es tan importante para la facilitación del comercio internacional como lo es para la competitividad de las empresas nacionales y para atraer la inversión extranjera. Por ello, no es sorprendente que los miembros de la OMC consideren la publicación en Internet de sus exigencias y procedimientos comerciales la forma óptima de dar transparencia y predictibilidad a las transacciones comerciales y para promover los objetivos comerciales del país.

La información en línea debería permitir a los productores, comerciantes y operadores evaluar la factibilidad de una transacción comercial, los procedimientos de aduana más relevantes, los costos potenciales, el tiempo promedio para las diferentes formalidades y los riesgos que implican, y permitir un flujo trazable de mercancías durante el transporte, en tránsito y en el lugar de destino, que sea consistente con la información publicada.

En vista de la necesidad que perciben los miembros de la OMC de simplificar las reglamentaciones del comercio, los procedimientos y formalidades aduanera (Ver Notas Técnicas 2 y 13) en relación a las mejoras al Artículo VIII del GAAT 94 (Derechos y Formalidades), algunos países podrían querer aprovechar esta oportunidad para combinar la simplificación de regulaciones y exigencias de documentación con preparativos para su publicación en Internet. Esto puede implicar someter sus exigencias regulatorias a una reingeniería sustantiva y alinear su documentación comercial a los estándares y convenios internacionales existentes a fin de abordar mejor las necesidades de las modernas prácticas del comercio global.

Para algunos países, especialmente los menos desarrollados, esto podría aparecer como un esfuerzo muy caro, en relación con sus limitaciones de energía, infraestructura y capacitación. Sin embargo, la rápida evolución de tecnologías de aplicación universal a costos relativamente bajos, incluyendo conexiones inalámbricas, han dejado a los computadores, comunicaciones electrónicas y a la misma Internet al alcance de algunas de las economías más pobres del mundo⁵. En 2003, por ejemplo, Ghana y Mauricio, se cambiaron a un sistema electrónico de documentación de comercio que permite el intercambio de datos entre todas las partes involucradas en la importación (aduanas, ministerio de comercio, bancos, líneas navieras, despachadores de carga, etc.). En el contexto de las negociaciones en curso de la OMC sobre facilitación del comercio y las perspectivas de obtener asistencia técnica y apoyo al desarrollo institucional como prerrequisito, los gobiernos pueden lograr concitar la voluntad política necesaria para la simplificación vinculada a su publicación en Internet.

⁴ Un servicio de banda ancha de alta velocidad ha sido instalado con financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones, del Banco Mundial.

⁵ En 2005 el número de computadores personales en el mundo sobrepasó los 900 millones y a comienzos de 2007 alcanzará 1 billón (150 millones en países en desarrollo). Computer Industry Almanac, March 2006.

¿Qué publicar?

De acuerdo al Artículo X del GATT 94 y las actuales propuestas de enmienda, la información publicada debería incluir todas las leyes, reglamentos, decisiones judiciales, instrucciones y acuerdos administrativos que afectan a las importaciones y exportaciones y el correspondiente transporte y tránsito de esas mercancías. Estas pueden incluir:

- Reglamentaciones aduaneras (formalidades y procedimientos de importación y exportación, valoración aduanera y clasificación tarifaria, derechos, impuestos y otros cobros, condiciones y calificaciones para diferentes tratos aduaneros, medidas contra el tráfico ilícito de, disposiciones penales y mecanismos de apelación)
- Exigencias sanitarias y fitosanitarias
- Exigencias de inmigración (tripulación, conductores, turistas, tráfico de indocumentados, polizones, personas rescatadas en el mar)
- Normas para el transporte carretero (vehículos, contenedores, conductores, mercancías peligrosas, seguridad, seguros, rutas obligadas, convoyes escoltados)
- Exigencias portuarias y de transporte marítimo (Convenio de Facilitación del Transporte Marítimo – FAL, seguridad, protección ambiental, mercancías peligrosas)
- Reglamentación del transporte aéreo
- Medidas especiales de seguridad y antiterrorismo
- Exigencias bancarias, de seguros y de cambios de moneda
- Instrumentos de facilitación operacional (transmisión electrónica de documentos, ventana única, centro único de consultas comerciales, inspecciones previas y posteriores al arribo, resoluciones anticipadas);
- Información estadística respecto a cobros, tiempos promedio de esperas, longitud de colas, cierres de pasos de frontera en invierno, disponibilidad de servicios, referencias de costos de combustible
- Acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales que afectan las políticas y regulaciones nacionales sobre comercio.

En consecuencia, esta información podría llegar a alcanzar varios cientos de páginas y, si no se tomas acciones, podrían ser obsoletas, repetitivas, incompletas o imprecisas, e inmanejables para su publicación. Un gran volumen de información de mala calidad, aunque se encuentre en línea, no responde a los objetivos comerciales e los gobiernos ni a las necesidades de los usuarios. Por lo tanto, la revisión y simplificación de la actual información sobre exigencias legales y

administrativas al comercio son prerequisites para la publicación electrónica en Internet⁶.

Simplificación de las regulaciones nacionales sobre comercio

Cuando las regulaciones y procedimientos son complicados, excesivamente voluminosos y están desactualizados, se convierten en un freno al comercio y a la innovación en los negocios y ni siquiera entregan los incentivos y protección que requieren las empresas. Para corregir esta situación, muchos países desarrollados y en desarrollo han iniciado procesos de reforma regulatoria para reducir las tramitaciones, promover las PYMES, promover el comercio y reducir los costos en el proceso. Aunque la reforma legislativa con frecuencia va más allá de los asuntos estrictamente de comercio, estas campañas nacionales dan una idea clara de los cursos de acción. Generalmente, ellas consisten en:

- Análisis de la legislación vigente con miras a eliminar información redundante u obsoleta
- Búsqueda de información directa de diversas fuentes comerciales y públicas, incluyendo páginas Web.
- Redacción de la nueva legislación o su versión corregida, en consulta con las partes involucradas.
- Evaluación de los costos y beneficios de la nueva legislación

Mientras para algunos países este ejercicio puede significar la actualización, simplificación y adaptación de la documentación comercial a los estándares internacionales, para otros podría implicar una completa reforma regulatoria.

Algunos ejemplos de países

El Plan de Mejora Regulatoria del Reino Unido (UK Regulatory Reform - Better Regulation Executive)⁷ es un plan de simplificación de 5 años (2005-2010) para aliviar la carga regulatoria en alrededor de US\$ 1.800 millones de dólares y reducir los costos administrativos en 25%. Su aspecto más notable es la decisión del gobierno de ser transparente y de incorporar las propuestas técnicas y administrativas del sector privado y comercial afectado, al momento de formular la nueva reglamentación. Este proceso de consultas es apoyado por estudios de evaluación de impacto regulatorio, que incluyen costos detallados, beneficios y riesgos de las medidas propuestas.

6 Los Miembros de la OMC han resaltado la necesidad de simplificar y hacer más expeditas las regulaciones de comercio y sus procedimientos, alineándolos con los estándares y convenios internacionales. Ver TN/TF/W/17, 24, 31, 34, 35, 36 y 46.

7 Para detalles sobre la implementación de este Plan ver <http://cabinetoffice.gov.uk/regulation/> y <http://betterregulation.gov.uk>

El Programa Integral de Mejora Regulatoria 2001-2006 de México⁸ y el Programa de Mejora Regulatoria de Costa Rica tienen objetivos y planes de acción similares, orientados a contar con una legislación simple, transparente y efectiva, que beneficie al comercio y los negocios⁹.

Metodología para la simplificación y armonización de la legislación sobre comercio

De acuerdo a experiencias exitosas, para reformar las reglamentaciones y procedimientos comerciales y aduaneros, los siguientes pasos se consideran importantes:

- 1) Designación de una autoridad nacional de alto nivel con la responsabilidad de coordinar a las agencias gubernamentales involucradas y de supervisar el proceso de simplificación. Dado que las regulaciones que serán simplificadas cubren un amplio espectro, cada organismo tiene que contribuir en su propia área de responsabilidad y participar en tareas preliminares tales como:
 - Acordar en común términos de referencia y métodos de trabajo, canales de comunicación y criterios de simplificación, en estrecha colaboración con operadores comerciales y en línea con estándares internacionales aplicables, reglas de comercio e instrumentos y convenios de organizaciones internacionales¹⁰ (ver Nota Técnica 16)
 - Identificación de las leyes, reglamentos y procedimientos comerciales que requieren ser simplificados y armonizados
 - Análisis del impacto, costos y beneficios de las regulaciones seleccionadas en consulta con las agentes públicos y privados
 - Creación de un Centro Único Nacional de Consultas donde toda la información relativa al comercio es centralizada y cualquier consulta de individuos, empresas y miembros de la OMC (ver Notas Técnicas 1 y 6) son atendidas.
- 2) Conversión de textos de regulaciones en papel a formato digital.
- 3) Designación de un grupo de expertos inter-agencia responsable de la simplificar las regulaciones y hacerlas más expeditas. Los motores de búsqueda e indicadores claves son útiles para localizar textos sobre temas específicos y para detectar traslapos, duplicaciones, inconsistencias y textos obsoletos.
- 4) armonización de los textos y documentos ya validados con respecto a los estándares y convenios internacionales¹¹.

⁸ Como referencia útil para seleccionar reglamentaciones que deben reformarse e implementar una estrategia de simplificación ver

[http://www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/AttachmentsByTitle/BEEToolkit05_annexes.pdf/\\$FILE/BEEToolkit05_a_mexes.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/AttachmentsByTitle/BEEToolkit05_annexes.pdf/$FILE/BEEToolkit05_a_mexes.pdf).

⁹ Para una breve descripción del Programa de Modernización Aduanera de Costa Rica, iniciado a comienzos de los años 90 y que incluía la simplificación de procedimientos reforma legislativa y reestructuración administrativa, ver: <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/g/c/w265.doc>

¹⁰ Por ejemplo, la OMC, OMA, OMI, OACI, UNECE, UN/CEFACT, y UNCTAD.

¹¹ Ver TN/TF/W17, 28, 30 y 39

- 5) adopción e incorporación de las regulaciones revisadas dentro del marco regulatorio nacional para garantizar la validez legal de la información actualizada en línea.

Digitalización de regulaciones sobre comercio

En países don la mayor parte de su legislación comercial y regulaciones aduaneras se encuentran todavía en papel o formatos digitales antiguos, los esfuerzos de facilitación del comercio, e incluso su simplificación y posterior publicación en Internet se verían seriamente obstaculizados. Por lo tanto, la conversión de esos textos a formato digital es una prioridad.

La digitalización de documentos responde a varios objetivos y existen diferentes técnicas para cada propósito específico. Por ejemplo, las bibliotecas y archivos realizan la digitalización con motivos de preservación. Las principales empresas buscadores de textos en

Internet están también trabajando en la digitalización con grandes bibliotecas a fin de obtener el acceso a libros desde la red digital¹². Aunque los conceptos y técnicas son los mismos, la digitalización de las regulaciones nacionales de comercio son relativamente más simples sin las complejidades propias de la digitalización para preservación o cuando hay derechos de autor involucrados.

La técnica de digitalización más común es el escaneo de textos para convertirlos en imágenes digitales, seguido de técnicas de reconocimiento óptico de caracteres (OCR) para convertir la imagen en un documento de texto digital. Sin embargo, cuando los costos de mano de obra son bajos, la redigitación manual es una opción válida y, en algunos casos, el dictado de textos a un sistema con capacidad de reconocimiento de voz también puede ser una opción válida. Otra posibilidad sería crear centros subregionales de digitalización de textos, aprovechando las ventajas de economías de escala.

No es práctico utilizar documentos solamente escaneados (equivalentes a una fotocopia digital) que no se ha digitalizado para Internet, ya que la imágenes escaneadas no servirán para fines de búsqueda computacional o procesos de simplificación de documentos.

Publicación en Internet

Considerando los objetivos del Artículo X del GATT 1994 y las necesidades de los operadores de comercio, el medio seleccionado para publicación debe responder al siguiente criterio:

- debe ser un proceso simple y eficiente de publicación de todas las regulaciones de comercio de aplicación general, procedimientos y formalidades aduaneras, exigencias de documentación y decisiones judiciales y administrativas

¹² “Google estremeció al mundo de la publicidad y a las ciencias bibliotecológicas el año pasado al anunciar que digitalizaría millones de libros de varias de las bibliotecas más grandes del mundo, incluyendo la de Oxford, Bodleian y la Biblioteca Pública de Nueva York y haría que sus contenidos pudieran ser buscados en la Red ” (MIT Technology Review, October 20, 2005)

- debe estar centralizado en un centro nacional único de consultas
- debe ser fácil de acceder y de bajar e imprimir por parte de todos los usuarios (miembros de la OMC, operadores comerciales, empresarios, entidades nacionales y agencias de frontera)

Dado el propósito de ésta medida de publicación en Internet dando acceso instantáneo al máximo de información relativa al comercio, debería considerarse la posibilidad de contar con un software especial para simulaciones o modelaje de operaciones de comercio en el contexto de las regulaciones publicadas en Internet por cada país. Esto permitiría a operadores interesados evaluar por adelantado la viabilidad económica de un proyecto comercial específico en diferentes países, después de comparar sus exigencias y procedimientos comerciales. (Ver Nota Técnica 20)¹³.

Aunque la publicación en Internet es la opción preferida¹⁴, su viabilidad dependerá de la disponibilidad de computadores, operadores computacionales calificados, acceso confiable a una conexión de banda ancha, conectividad total con agencias de frontera en lugares remotos (ventana única), software de búsqueda, y mantenimiento apropiado de los sistemas. En algunos países en desarrollo y menos desarrollados, las capacidades en estas materias son deficientes y requerirán ser desarrolladas con asistencia técnica y financiera externa. Algunos países actualmente no tienen sus regulaciones comerciales en un formato apropiado para su publicación directa en Internet y su procesamiento y transmisión electrónica. Otros cuentan con páginas Web nacionales con información comercial que con frecuencia es muy voluminosa, incompleta, dispersa (cada agencia de frontera tiene una página separada) u obsoleta, y los mecanismos para acceder y bajar esa información no son siempre amigables para el usuario. En algunos países, el gobierno y las agencias de frontera utilizan computadores, pero sus conexiones se caen con frecuencia debido a cortes de energía, y el acceso a Internet es intermitente.

Aún en instancias donde las publicaciones en papel, tales como boletines u otras publicaciones administrativas siguen siendo el mecanismo principal para informar a los miembros de la OMC y operadores de comercio y de transporte, todavía sería deseable realizar un ejercicio de simplificación de la legislación y documentación sobre comercio. Además, los mecanismos de entrega a usuarios locales y remotos necesitan ser revisados y actualizados, incluyendo la emisión oportuna de actualizaciones regulatorias. También, deberá tenerse en cuenta la necesidad de traducir la información comercial de interés general a uno de los tres idiomas oficiales de la OMC, tanto para publicaciones electrónicas como en papel. Cabe destacar que, aunque la opción de publicación en papel representa un bajo costo inicial, sus costos operativos son altos y el alcance de llegada a los usuarios es muy limitado.

¹³ El sitio Web del Banco Mundial 'Doing business - Trading across Borders' muestra una Tabla basada en informes de aduanas de muchos países, permitiendo comparar, por ejemplo, el número de documentos, procedimientos, el tiempo promedio que toma obtener una licencia, etc.

Ver <http://www.doingbusiness.org/CustomQuery/ViewCustomReport.aspx>

¹⁴ Ver TN/TF/W/13 y 89

Capacitación sobre publicación electrónica

Un sistema de comunicaciones electrónicas que conecte las aduanas y diversas agencias regulatorias y administrativas es esencial para coordinar las reglamentaciones y la información comercial. La interconectividad en línea entre estas agencias facilitaría considerablemente este proceso. Será necesario contar con computadores, software y programas especializados de capacitación para:

- Desarrollar y utilizar sistemas electrónicos de transmisión para conectar el Centro Único Nacional de Consultas con cada una de las agencias nacionales de frontera
- Desarrollar y mantener la página Web del CUNC
- Utilizar software de tipo general o especial para acceder, procesar y bajar información comercial desde la página Web del CUNC de un país dado, lo que puede incluir el uso del simulador comercial sugerido anteriormente.
- Subir y utilizar formularios de comercio especiales (idealmente derivados de documentos estándares de Naciones Unidas (basados en el formato ONU - UN Layout Key para documentos comerciales, por ejemplo, el Documento Administrativo Único - SAD)¹⁵, incluyendo información o resoluciones anticipadas para una operación comercial específica
- Uso gubernamental del sistema para procesar y autorizar solicitudes se resoluciones anticipadas, creando una base de datos de las resoluciones adoptadas
- Generación de estadísticas de comercio, indicadores de costos, derechos y productividad de servicios de frontera
- Familiarización con aplicaciones computacionales relativas a la transmisión electrónica y despacho de formularios de Facilitación (FAL Forms) y otros documentos, relacionados con la carga, vehículos, y personas entrando a puertos, puntos de frontera u operaciones en tránsito; gestión integrada de fronteras y ventanilla Única, etc. La mayoría de estas funciones pueden ser manejadas por el programa SIDUNEA (ASYCUDA - Automated System for Customs Data) u otros software comerciales específicos, si un país desea adoptar dicho programa¹⁶.

Beneficios y costos

La simplificación y armonización de las regulaciones comerciales y su posterior publicación en Internet son óptimos para un proceso de modernización que ofrece transparencia a los comerciantes y operaciones aduaneras expeditas. Facilitaría el cumplimiento de las obligaciones adoptadas en la OMC y la integración de de los países menos desarrollados en el sistema de comercio multilateral. Las PYMES de países en desarrollo y menos desarrollados se beneficiarían particularmente de la

¹⁵ Ver UNECE, United National Layout Key for Trade Documents, Guidelines for Application, Informative Annex to Recommendation 1. UN, New York and Geneva, 2002 (ECE/TRADE/270)

¹⁶ See <http://www.asycuda.org>

publicación en Internet de las regulaciones de importación. Es muy frustrante para pequeños exportadores tener que obtener dicha información de su propio gobierno o del país de destino, mientras las grandes compañías multinacionales probablemente la reciben de sus oficinas locales o embajadas.

Con respecto a las regulaciones de exportación, algunas PYMES de países en desarrollo todavía pueden preferir consultar boletines oficiales impresos, que pueden obtenerse localmente, aún en áreas remotas del país. Sin embargo, nuevamente, la tendencia a largo plazo apunta hacia las ventajas de la publicación en Internet.

Los plazos de implementación variarán de acuerdo a un conjunto de factores, tales como el estado del arte de las actuales regulaciones de comercio; el grado de simplificación y modernización de las actuales regulaciones; la necesidad de diseñar y adoptar documentos alineados internacionalmente; decisión administrativa y coordinación; y la disponibilidad de infraestructura para el procesamiento electrónico y publicación en Internet. El proceso de simplificación no debiera ser de alto costo, además de liberar y capacitar al personal necesario, y tampoco lo sería la instalación y mantenimiento de un sistema confiable de computación y conexión a la red para mensajes electrónicos.

Con respecto a los costos de la digitalización de textos para su publicación en Internet, por ejemplo, las grandes bibliotecas de USA, para lograr textos completamente aptos para búsqueda y análisis tienen un costo de US\$ 8.25 por página o alrededor de US\$ 4,000 por 500 páginas¹⁷.

Con respecto a los sistemas electrónicos, el costo total de centros de información comercial puede desglosarse en: hardware (computadores, pantallas, impresoras, redes, scanners, discos duros, etc.) 38.5%; software (sistemas operativos, aplicaciones, utilidades) 20.3 %; y servicios (planificación, implementación, apoyo, mantenimiento y capacitación) representa 41.2 %¹⁸.

Otros costos son la capacitación de operadores computacionales para procesar información comercial y para adaptar la documentación nacional a los estándares internacionales y subirlos a Internet. Finalmente, la traducción de regulaciones y procedimientos al inglés debe ser considerada. Dados los rápidos cambios en tecnologías de información, habrá costos periódicos en capacitación, actualización de hardware y software, y perfeccionamiento del proceso de simplificación. Además, la asistencia técnica a las agencias de gobierno involucradas en los procesos de simplificación, modernización, digitalización y armonización de las regulaciones comerciales deberá ser tomada en cuenta.

Para resolver las limitaciones de recursos e infraestructura de algunos países, una opción podría ser que las páginas Web de países menos desarrollados sean instaladas en la OMC a través de un servidor centralizado en un país desarrollado (o en su Sede), con conexiones de banda ancha que permitan bajar rápidamente la

¹⁷ "Digitization Costs & Funding", Digital Workshop Library, Indiana, 2003
<http://www.dlib.indiana.edu/workshops/alioc03/costs.pdf>

¹⁸ R. Stevenson, International Data Corporation, 2005

información. En este caso, esos países utilizarán sus conexiones solamente para el mantenimiento de sus propias páginas Web. El Banco mundial, por ejemplo, mantiene páginas Web de sus países clientes con una amplia información económica, financiera y de adeudamiento¹⁹

Referencias

OMC-WTO – Organización Mundial del Comercio - World Trade Organization,
<http://www.wto.org>

UNECE/ UN/CEFACT,
<http://www.unece.org/cefact/>

OMA-WCO – Organización Mundial de Aduanas - World Customs Organization,
<http://www.wcoomd.org/>

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development
<http://www.unctad.org/ecommerce/>

GFP – Global Facilitation Partnership for Transport and Trade,
<http://www.gfptt.org>

UIT-ITU – Unión Internacional de telecomunicaciones - International
Telecommunications Union,
<http://www.itu.org>

SIDUNEA - ASYCUDA - Automated System for Customs Data,
<http://www.asycuda.org>

OMI-IMO – Organización Marítima Internacional - International Maritime
Organization (FAL forms)
<http://www.imo.org>

¹⁹ <http://www.doingbusiness.org/CustomQuery/>