

Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio
Nota Técnica № 13

Simplificación de la Documentación Comercial Utilizando Estándares Internacionales

Original: inglés. Traducción no oficial y no editada

La medida en el contexto de la OMC

El Artículo VIII del GATT 1994 (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) reconoce, en el párrafo 1(c), “la necesidad de reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y exportación y de reducir y simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos para la importación y la exportación”.

Las propuestas para clarificar y mejorar el Artículo VIII consideran, entre otros, que tales requisitos de documentación y datos se deben reducir a un mínimo, utilizando estándares internacionales. Véase las presentaciones ante la OMC contenidas en los documentos TN/TF/W/17, 18, 24, 30, 31, 36 y 46.¹

Antecedentes

Los operadores del transporte, los comerciantes y los negocios nacionales e internacionales se enfrentan con numerosos documentos y formularios (hasta 40 originales), que a menudo contienen información y datos repetitivos y redundantes (un promedio de 200 elementos de datos). Estos documentos, frecuentemente no estandarizados, son complejos y engorrosos para que los completen los comerciantes y para que los verifiquen las autoridades. Es más, si solamente existen en un idioma, puede ser difícil comprender tales documentos y formularios. Un flujo de papeles excesivo agrega tiempo a los procedimientos y formalidades para la importación, la exportación y el tránsito de mercaderías y exige el empleo de más recursos humanos en el gobierno y el sector privado. Esto invita a la comisión de errores en las presentaciones y a los fraudes, aumenta los costos de las transacciones comerciales y desacelera los flujos comerciales. Las empresas medianas y pequeñas (PyMEs) son las más afectadas.

Los documentos y procedimientos comerciales simplificados alineados conforme a estándares internacionales aceleran las transacciones comerciales y brindan una base común para medidas similares aplicadas por diferentes países y regiones. Adicionalmente, los documentos comerciales alineados son el primer paso hacia la presentación de documentos electrónicos y la automatización aduanera.

Durante los últimos 40 años, las Naciones Unidas han lanzado varias iniciativas orientadas a simplificar y estandarizar la documentación comercial.

¹ Se dispone de una compilación y sumario de las propuestas en el documento de la Secretaría de la OMC TN/TF/W/43 y sus revisiones.

- La Clave de Diseño de las Naciones Unidas (UNLK) fue adoptada en 1963 y devino la recomendación N° 1 de UNECE en 1978. Es, en lo esencial, una matriz de trazado de diseño a partir de la cual otros documentos comerciales (administrativos, comerciales) se pueden derivar. Organiza la información codificada (domicilio, comprador, vendedor, los requisitos de documentación para ciertos productos, etc.) en un diseño de casilleros de ubicación fija dentro de un documento. Los formularios creados con UNLK se llaman “Documentos en Papel Alineados”. Se puede usar UNLK para crear claves de diseño nacionales e internacionales así como formularios estándar y despliegues visuales en aplicaciones de procesamiento de datos automatizadas.
- La Guía de Elementos de Datos Comerciales (UNTDED), publicada conjuntamente por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) y UNECE, contiene los componentes básicos, códigos y definiciones.
- El Intercambio de Datos Electrónicos para el Intercambio de Datos Electrónicos para la Administración, el Comercio y el Transporte de las Naciones Unidas (UN/EDIFACT) se aprobó como un estándar ISO y devino la Recomendación UNECE N° 25 en 1987. Comprende los estándares, guías y lineamientos para el intercambio electrónico de datos comerciales estructurados entre sistemas computadorizados independientes.
- A la luz de la creciente complejidad y demanda de tecnología de la información y de la comunicación (ICT) por parte de gobiernos y operadores comerciales y con miras a enfrentar el desafío del papel a escala global, UNECE estableció el proyecto de Documentos Comerciales Electrónicos de las Naciones Unidas (UNeDocs) en 2000. Utilizando las últimas tecnologías y estándares de Internet, UNeDocs combina los estándares para los documentos comerciales existentes en papel con técnicas de modelización de datos, herramientas electrónicas y el Lenguaje de Marcación Extensible (XML), por los cuales los documentos comerciales se definen a través de definiciones de datos, estándares aplicables y las mejores prácticas comerciales (véase también las Notas Técnicas 11 y 16). El proyecto combina opciones de papel y electrónicas ya que es probable que algunos gobiernos y comerciantes tengan que confiar en documentación comercial en papel por algún tiempo todavía. Los usuarios se benefician de la seguridad de los datos, la autenticación de la firma, el acceso móvil a información asegurada y el intercambio de información avanzada de datos comerciales con fines de seguridad o de despacho de mercaderías.

Beneficios y costos

Beneficios

La documentación comercial simplificada y estandarizada rinde beneficios tangibles:

- Menos documentos y formularios – fáciles de completar
- Reducciones de tiempo, dinero y recursos humanos – costos de transacción totales menores
- Elementos de datos armonizados – facilitan la transmisión de documentos entre países y eliminan las barreras lingüísticas
- Fácil reproducción y menos errores – porque los datos se ingresan solamente una vez

- Controles administrativos mejorados
- Una transición menos conflictiva hacia la automatización y la presentación electrónica de los documentos.

Costos

Los costos iniciales pueden incluir la adquisición de computadoras y de programas especializados dirigidos a la digitalización de las normas y documentos existentes para facilitar la revisión y evaluación de las formalidades comerciales y los requisitos de documentación actuales. Los cambios administrativos implícitos en la simplificación y estandarización de los documentos comerciales pueden incluir gastos singulares relacionados con la introducción de nuevos formatos de documentos alineados. Los costos involucrarían el reclutamiento de expertos y el entrenamiento de personal para la producción de los conjuntos nacionales de documentos comerciales alineados y los programas operativos de computación. Pero una vez que los formatos de los nuevos documentos están en su lugar, los costos adicionales deberían ser mínimos.

Los Juegos de Herramientas para los Documentos Comerciales, desarrollados por las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas, pueden ayudar a los facilitadores del comercio a producir una solución razonable y de bajo costo especialmente diseñada para los países en desarrollo y menos avanzados y las PyMes de todo el mundo. Ellos contienen un juego de herramientas electrónicas para el desarrollo de documentos de papel con actualización de contenidos (*write-enabled*), una guía y formularios de documentos típicos, y una biblioteca de recursos para la alineación de los documentos comerciales. Antes de introducir los juegos de herramientas puede ser preciso hacer un análisis de los procedimientos existentes y los documentos relaciones con miras a racionalizarlos y complementarlos, particularmente en los países menos avanzados. Con ese fin, y para poner en práctica los juegos de herramientas, es deseable que se cuente con asistencia técnica. Los funcionarios aduaneros así como los usuarios de documentos comerciales alineados se pueden beneficiar con el entrenamiento.

Documentos simplificados y alineados

UNLK

El estándar internacional para documentos comerciales más utilizado es la Clave de Diseño para los Documentos Comerciales de las Naciones Unidas (UNLK, ISO 6422). Cuando se usa el UNLK se asegura que la misma información y datos se encuentran en el mismo lugar en todos los documentos y que el mismo formato se usa independientemente del tamaño del papel. Algunos ítem y datos contenidos en el UNLK se basan en estándares internacionales, como el Código para los Nombres Representativos de Países (ISO 3166), la Representación Numérica de Fechas, Horas y Períodos de Tiempo (ISO 8601:2000); el Código Alfabético para la Representación de Monedas (ISO 4217), UN/LOCODE y otros. Véase www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

El diseño físico de documentos

UNLK también provee un estándar para dar forma y tamaño a los documentos, asegurando la compatibilidad entre diferentes formatos y tamaños de papel, por ejemplo, entre A4 usado en Europa y el tamaño carta o legal usado en los Estados Unidos, cuando se imprime un documento. También prescribe el tamaño de las casillas, márgenes, espaciado y otros requisitos que son vitales para el despliegue de un

documento físico. Sobre la base de UNLK, se puede diseñar una serie alineada de documentos y formularios comerciales, que aseguren que los documentos se pueden copiar de un formato al otro sin perder información.

El Ejemplo de SITPRO

SITPRO, el ente de facilitación del comercio del Reino Unido, que estuvo directamente involucrado en el desarrollo de la Serie Alineada RU de Documentos de Exportación, mantiene con estos documentos y licencias una red de proveedores aprobados para producir y proveer los formularios estándar, los programas de computación y los sistemas láser para crearlos. Esta serie actualmente contiene unos 70 formularios comerciales, de transporte, banca, seguros y oficiales varios. Véase www.sitpro.org.uk/documents/index.html

Ejemplos de documentos sectoriales internacionales basados en UNLK

Documentarios regulatorios:

- Documento Administrativo Unico (SAD, Unión Europea)
- Certificado Fitosanitario (Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, CIPF)
- Certificado de Origen (Convención de Kyoto de la OMA)
- Certificado SGP (UNCTAD)
- Declaración de Mercaderías Peligrosas (UNECE)
- Nota de Despacho de Encomiendas Postales (Convención Postal Universal)

Documentos de Transporte:

- Conocimiento de embarque estándar (Cámara Naviera Internacional, ICS)
- Instrucciones de Despacho de Carga (FIATA)
- Nota de Expedición Internacional por Carretera (CMR)
- Nota de Expedición Internacional por Ferrocarril (CIM)
- Guía Aérea Universal (IATA)
- Los formularios estandarizados de la Organización Marítima Internacional (FAL 1-7)

Requisitos de implementación

Como se analiza en las Notas Técnicas 1, 2, 6, 11, 16 y 20, antes de introducir documentación comercial simplificada es esencial hacer un inventario de las regulaciones, procedimientos, formalidades y formularios existentes. Se puede establecer un equipo de proyecto con este propósito, compuesto por funcionarios aduaneros, agencias comerciales y agentes privados industriales/externos así como también expertos especialistas internacionales, que revisen las prácticas actuales, las normas vigentes y los documentos requeridos desde el principio hasta el fin de una transacción comercial.

El equipo puede luego seleccionar una o más operaciones comerciales internacionales como módulo piloto (tal como exportar un producto particular) y registrar la situación actual, prestando especial atención al número de agencias, comerciantes y los requisitos y documentos de transporte requeridos. El objetivo es contar con una matriz o diagrama

de flujo documentado de los procedimientos y documentos en uso con miras a reducir los pasos y documentos redundantes, las tardanzas que resultan de las transacciones público-privadas y la verificación manual. Luego se puede encarar un análisis comparativo entre los formularios internacionales estándar y los requisitos de datos para transacciones similares, utilizando profusamente para ello las guías de documentos, referencias y bibliotecas de datos comerciales de las Naciones Unidas disponibles y que figuran más abajo.

Pasos clave

- *Constituir un equipo de proyecto* responsable de establecer la situación actual y analizar los procedimientos comerciales existentes y las formalidades y documentación requeridos.
- *Asegurar la activa participación y aporte* de los comerciantes, fabricantes, transportistas, agentes, aseguradores y despachantes, incluyendo sus prácticas comerciales y documentarias y sus capacidades en el ámbito de la tecnología de la información.
- *Reunir y comparar las normas comerciales, los requisitos legales y las resoluciones administrativas vigentes* con los procedimientos aduaneros y la documentación exigida.
- *Preparar diagramas de flujo / matrices* que representen los procedimientos y formalidades requeridos y los documentos y formularios en uso.
- *Seleccionar un tipo de operación comercial, tal como la importación de insumos manufactureros esenciales o productos de exportación vitales para la economía local*, y rastrear todos los pasos necesario desde las exigencias de licenciamiento y las necesidades de los fabricantes a las agencias gubernamentales y las formalidades aduaneras correspondientes al ingreso o salida de mercaderías a través de los límites territoriales, incluidas las interacciones funcionarios/clientes, la verificación manual y el tiempo promedio que lleva completar el procedimiento.
- *Eliminar los pasos y formalidades innecesarios* y simplificar el proceso y los requerimientos de documentación sobre la base de las guías de las Naciones Unidas disponibles y de los estándares de documentación internacional y requisitos de datos efectivamente comprobados, como se expone más abajo.
- *Iniciar una campaña de relaciones públicas* para informar a las partes interesadas acerca de los nuevos procedimientos y la legislación que se planea introducir
- *Promulgar leyes o reformas* relacionadas con los nuevos procedimientos y requisitos de documentación
- *Publicar y distribuir copiosamente* los nuevos documentos y requisitos de procedimiento.

Datos e información simplificados y estandarizados

Una agencia líder debe empezar por recolectar todos los documentos comerciales utilizados para una aplicación dada (factura, orden, aviso de despacho, certificado de origen, declaración de aduana, manifiesto de carga, certificado veterinario, etc.) y seleccionar los elementos de datos comunes. Los aspectos prácticos, administrativos,

comerciales, legales y técnicos, así como la relevancia de estos datos, se deben considerar consultando a las varias partes interesadas. Como la estructura de los documentos comerciales usualmente se organiza en forma de casilleros, con los datos agrupados por casilla, es importante que se ajusten a los elementos de datos estándar acordados internacionalmente, utilizando por ejemplo, la Guía de Elementos de Datos Comerciales de las Naciones Unidas (UNTDDED, ISO 7372) o el Modelo de Datos Aduaneros de la OMA. Para una ubicación adecuada de los elementos de datos, se deben seguir los Lineamientos para Completar las Casillas. Ellos ayudan al usuario a llenar cada documento comercial específico según los estándares internacionales, las mejores prácticas y los requisitos administrativos, legales y generales.

¿Quién debe estar involucrado?

El liderazgo del proyecto de simplificación y estandarización de los documentos comerciales lo puede brindar un Comité Nacional de Facilitación del Comercio y el Transporte (CNFCC), que funcione sobre la base de la cooperación entre el sector público y el privado. Tales CNFCCs ya funcionan en varios países en desarrollo, incluidos NTTFC en Nepal, NTTFC en Pakistán, SRILPRO en Sri Lanka, TANPRO en Tanzania y NITPRO en Nigeria. Se puede encontrar una lista de CMFCCs en www.unece.org/cefact/nat_bodies.htm.

El Ejemplo de NITPRO

En 2002, el Comité Nigeriano para los Procedimientos Comerciales (NITPRO) analizó 12 documentos comerciales. Estos documentos incluían: Conocimiento de Embarque, Factura, Formulario 'M', Certificado de Origen de la Organización Internacional del Café (ICO), Formulario de Declaración Única de Mercaderías (SGD), Lista de Empaque, Conocimiento de Embarque de Transporte Combinado, Hoja de Inventario Ruterero, Carta del Consignatario de Orden de Entrega en la Terminal, Certificado de Calidad, Certificado de Análisis, Formulario de Procedimientos de Exportación de Nigeria (NXP), Factura de Exportación y Certificado de Fumigación. La reformulación de estos documentos, alineándolos con la Clave de Diseño de las Naciones Unidas, la llevó a cabo el Banco Central de Nigeria, el Servicio Aduanero Nigeriano, la Autoridad Portuaria Nigeriana y el Consejo Naviero Nigeriano.

Referencias y herramientas disponibles

Reglas de las Naciones Unidas para el Intercambio de Datos Electrónicos para la Administración, el Comercio y el Transporte (UN/EDIFACT, ISO 9735)

La sintaxis de UN/EDIFACT define las estructuras utilizadas para el intercambio de datos. Combina las capacidades de transferencia interactiva de datos, la transferencia de datos binarios y los mecanismos integrales de seguridad.

www.uncefact.org, Parte 4 de UN/EDIFACT.

Guía de las Naciones Unidas relativa a los Elementos de los Datos Comerciales (UNTDDED, ISO 7372)

UNTDDED contiene los elementos de datos estándar, que se pueden utilizar con cualquier método para el intercambio de datos para documentos en papel así como otros medios de comunicación de datos.

www.unece.org/cefact

Código para las Localizaciones del Comercio y el Transporte (UN/LOCODE)

El UN/LOCODE se basa en la Recomendación Nº 16 de UN/CEFACT. A través de un código alfabético de cinco letras, facilita la identificación de puertos, aeropuertos, terminales nacionales de carga y otras direcciones alrededor del mundo adonde se puede hacer el despacho aduanero de las mercaderías.

www.unece.org/cefact/locode/service/main.htm.

Documentos Comerciales Electrónicos de las Naciones Unidas (UNeDocs)

www.UNeDocs.org

Clave de Diseño Alineado para las Facturas del Comercio Internacional

La Recomendación de UN/CEFACT Nº 6 provee un diagrama para el diseño de facturas comerciales basado en UNLK.

www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

Clave de Diseño para las Instrucciones Estándares de Envío

La Recomendación de UN/CEFACT Nº 22 se basa en UNLK y provee un diagrama para el diseño de Instrucciones de Expedición Estándar.

www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

Modelo de Datos Aduaneros de la OMA

Es el estándar aduanero global para implementar una reducción de los requisitos de datos y la presentación electrónica de las declaraciones y los documentos comprobantes y sirve de base al desarrollo de mensajes electrónicos comunes que aplican estándares internacionales.

www.wcoomd.org.

Convención de la Organización Marítima Internacional relativa a la Facilitación del Tráfico Marítimo Internacional (IMO-FAL)

Incluye en su Estándar 2.1 una lista de documentos que pueden exigir de un buque las autoridades públicas y recomienda la información y número de copias máximas. Ha elaborado formularios estandarizados para siete documentos, incluidos los correspondientes al comercio de mercaderías, tales como la Declaración de Carga y la Declaración de Mercaderías Peligrosas. Véase www.imo.org.

Juego de Documentos Comerciales

Un conjunto de herramientas y lineamientos elaborados por las cinco Comisiones Regionales de las Naciones Unidas (ECE, ECLAC/CEPALC, ECA, ESCWA y ESCAP) para el diseño de documentos y formularios nacionales, sectoriales y empresarios basados en estándares internacionales y otras herramientas.

<http://unece.unog.ch/etrade>, el Juego de Herramientas de las Naciones Unidas para los Documentos Comerciales Alineados, y

<http://unece.unog.ch/etrade/doc/CreateDocumentHeader.wmv>, video de entrenamiento del Juego de Herramientas.