

Cooperación y coordinación en materia de tránsito por pasos fronterizos entre organismos, autoridades y el sector privado ¹

La medida en el contexto de la OMC

El artículo V del GATT 1994 sostiene la libertad de tránsito de mercaderías, buques y otros medios de transporte a través del territorio de países miembros por las rutas de tránsito internacional más convenientes, sin distinción de bandera del buque, lugar de origen, partida, entrada, salida o destino o propiedad de las mercaderías, buques u otros medios de transporte involucrados.

Si bien el concepto es simple, en la práctica el movimiento sin inconvenientes de las mercaderías en tránsito a menudo es impedido por las actividades y requisitos descoordinados de organismos de control fronterizo que imponen procedimientos engorrosos y lentos, algunos de los cuales se duplican mutuamente. En el contexto de las negociaciones de la OMC actualmente en curso en materia de facilitación del comercio, varias propuestas de aclaración y mejora del artículo V responden a estas cuestiones.

El documento de la OMC TN/TF/W/28 identifica la falta de cooperación efectiva entre los países sin litoral y sus vecinos como uno de los mayores obstáculos para la introducción de procedimientos de tránsito más eficientes.² En una compilación más reciente de propuestas de tránsito (TN/TF/W/133), se menciona expresamente la necesidad de cooperación entre las autoridades y el sector privado en lo que se refiere a las formalidades de tránsito, los requisitos de documentación y la introducción de tasas y cargos nuevos o modificados.

Descripción

La naturaleza de la cooperación entre organismos gubernamentales puede variar según sus objetivos pero, en principio, se trata de la coordinación y cooperación internas con países vecinos a fin de volver más eficientes y armonizar las formalidades y procedimientos aplicables a las mercaderías en tránsito, como sigue:

- Coordinación entre la aduana y los organismos gubernamentales dentro del mismo país

¹ Véanse también la Nota Técnica 8 relativa a la libertad de tránsito y los arreglos regionales de tránsito y la Nota Técnica 14 relativa a la coordinación entre agencias de frontera.

² Respecto de las propuestas de negociación que tratan las cuestiones de la coordinación en pasos fronterizos, véase TN/TF/W/28, 34, 35, 37 y 39, y, respecto del involucramiento del sector privado en los arreglos de tránsito, véase TN/TF/W/28 y 133.

- Cooperación entre las autoridades/organismos y el sector privado del mismo país
- Cooperación/coordinación entre las autoridades correspondientes, por ejemplo, los servicios aduaneros de dos países separados.

Implicaciones de la medida

Interés mutuo

Sin un compromiso de recopilar y compartir información esencial para la mejor administración aduanera y la coordinación de los esfuerzos para hacer cumplir y alinear los procedimientos, el progreso real resulta elusivo. La clave está en encontrar un interés mutuo que pueda servir como catalizador para pasar del diálogo a la acción.

Si bien esta clave variará en función de las condiciones locales en diferentes áreas, el incremento de las preocupaciones de seguridad constituye un incentivo común y persuasivo para introducir cambios legislativos, tecnológicos y de infraestructura que son necesarios para reformar el modo de manipuleo de los movimientos transfronterizos de mercaderías.

Dado el clima actual, esquemas tales como el CT-PAT³ de los Estados Unidos y las propuestas de la Unión Europea para la prenotificación pueden proliferar y es notable que, en ambos ejemplos, el diálogo con la comunidad de negocios en torno a las implicaciones prácticas se haya percibido como un elemento esencial. Dichos sistemas se basan en un esfuerzo cooperativo en el que todas las autoridades hacen suya la responsabilidad por la captura y diseminación armonizada de datos en un marco temporal que evite demoras en los embarques.

Sin embargo, si bien la reforma que resulta del interés compartido en una mayor seguridad brinda una oportunidad para mejorar la eficiencia de los controles sobre las actividades ilegales transfronterizas y el fraude económico, también hace surgir un mecanismo potencial que estrangule los flujos comerciales, agregando costos a los negocios y reduciendo la riqueza.

En todos los casos el fin es encontrar un equilibrio entre los controles y el flujo libre de las mercaderías. La cooperación tanto en el intercambio de información contenedor por contenedor y un enfoque coordinado para las medidas de control fronterizo es vital para la administración efectiva del riesgo y mantener las demoras y los costos en recursos humanos al mínimo.

Es en este punto que el grado de éxito depende de modo crucial de una efectiva cooperación entre las autoridades y organismos nacionales relevantes y el aporte del sector privado.

El involucramiento del sector de negocios desde el principio es esencial. Que esto suceda a través de comerciantes individuales o de un cuerpo representativo de ellos es quizá menos importante que asegurarse que exista tal aporte por parte de todos aquellos que están vinculados con el comercio internacional, es decir, importadores, exportadores, productores, transportistas, despachantes, agentes aduanales, garantizadores de deudas aduanales, operadores de puertos y aeropuertos y los desarrolladores de programas de computación. La lista no es exhaustiva.

³ Alianza aduana-empresariado contra el terrorismo (*Customs-Trade Partnership Against Terrorism*)

En el contexto de la asistencia técnica y capacitación, las consultas entre el sector público y el privado pueden mejorar el diseño de proyecto y ayudar a asegurar su efectiva implementación (UNCTAD/LDC/MISC.84).

La ventanilla única

Dejando de lado la dimensión de la seguridad, las iniciativas orientadas por el gobierno a reducir los niveles de burocracia, duplicación de controles y presentaciones múltiples de datos en formatos diferentes han mejorado la eficiencia operativa y estimulado el comercio. Un creciente número de países en todo el mundo está implementando un enfoque de ventanilla única para las transacciones comerciales internacionales y su control.

El elemento común en todos los proyectos de ventanilla única es el reconocimiento mutuo por parte de los varios organismos y departamentos gubernamentales de que sus requisitos van a ser cumplidos mediante el intercambio de datos recopilados a partir del comerciante a través de un portal único, electrónico o manual. Para maximizar los beneficios de los gobiernos y los comerciantes, es esencial que el paquete incluya la estandarización de los conjuntos de datos, área en la que el Modelo de Datos Aduaneros de la OMA provee un patrón.

Hacia la eficiencia en el comercio

El objetivo final de un sistema integrado para la administración de los movimientos comerciales internacionales es reducir la congestión y las demoras en los pasos fronterizos y facilitar el rápido movimiento de las mercaderías sin perjudicar la administración del riesgo.

Los dos principales factores que contribuyen a las demoras y la congestión son que las mercaderías sean retenidas como consecuencia del procesamiento de la documentación o de las inspecciones físicas. Este último aspecto es particularmente significativo para cierto tipo de mercaderías pasibles de inspección por parte de varios organismos de contralor además de la aduana, por ejemplo, los alimentos de origen animal y las plantas. Sin cooperación entre organismos tales cargamentos se pueden desplazar de un lugar a otro durante varios días antes de que los procedimientos de control se completen. En tales casos, la comunidad de negocios es frecuentemente la mejor fuente de inteligencia acerca del alcance de un enfoque más racionalizado y coordinado.

Si bien los beneficios de la cooperación y la coordinación entre autoridades, organismos y el sector privado pueden ser axiomáticos, la creación de un ambiente propicio y mecanismos adecuados constituye un desafío.

Muchos departamentos y organismos gubernamentales protegen su independencia y roles, lo que se puede comprender. De modo que los movimientos orientados hacia un enfoque más integrado pueden crear temores en torno a los cambios de funciones y la pérdida de estatus.

Esto a menudo se combina con preocupaciones genuinas acerca de las consecuencias de la percepción de una disminución en la calidad o frecuencia de los controles. Por lo tanto, es esencial que cualquier proyecto que fomente la cooperación esté bajo el auspicio de un departamento gubernamental líder, con autoridad para evaluar cada caso e imponer soluciones.

Los foros de cooperación

Del mismo modo, el aporte de la comunidad de negocios debe hacerse a través de un mecanismo estructurado y sistemático. Los mejores modelos incorporan un comité permanente de enlace que comprende representantes de todos los departamentos gubernamentales relevantes que trabajan con representantes de las asociaciones comerciales. Por debajo de este nivel más alto debe haber grupos de trabajo que traten las cuestiones específicas; este segundo nivel idealmente debe incluir representantes de compañías individualmente, que pueden constituir un conjunto para la operación de esquemas piloto. A estos foros nacionales a menudo se los llama comités o plataformas de facilitación del comercio.

Es importante distinguir entre el concepto de grupo de enlace, que se reúne regularmente, y el de las consultas formales entre el gobierno y los intereses de negocios, que pueden preceder la introducción de cambios legislativos. El propósito primordial de los grupos de enlace o del comité de facilitación del comercio es procurar la aplicación práctica de controles y procedimientos y encontrar soluciones que puedan requerir o no legislación nacional o la cooperación de otros países.

El involucramiento de las organizaciones representativas del comercio debería ser una salvaguardia suficiente contra los cambios de los procedimientos internacionales de tránsito que resulten estar indebidamente influidos por los intereses de grandes empresas multinacionales en detrimento de las empresas medias y pequeñas (PyMEs). Pero lo corresponde al principal órgano de gobierno asegurar que los puntos de vista de todos los sectores estén equitativamente representados. Esta es una cuestión de menor calibre cuando interviene un organismo representativo de gobierno para la facilitación del comercio junto a órganos comerciales patrocinados por la industria.

Los lineamientos generales en torno a las relaciones entre las autoridades aduaneras y la comunidad comercial se encuentran en la Convención de Kyoto Revisada de la OMA relativa a la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros (1999). La experiencia de algunos organismos nacionales de facilitación del comercio también está recogida en el Manual de Facilitación del Comercio de UNCTAD.⁴

Coordinación y cooperación multinacional

Un buen ejemplo de un grupo de enlace o comité de facilitación del comercio que opera a nivel multinacional es el que se dedica a la administración y desarrollo del sistema TIR, donde los encuentros del Grupo de Trabajo 30 brindan un foro para el diálogo entre las autoridades aduaneras de las partes contratantes, IRU como los administradores autorizados del esquema del TIR y los representantes nacionales de los operadores del transporte que utilizan los carnés TIR.

Es a través de estas reuniones que han ido evolucionando las medidas prácticas para reducir el fraude y asegurar la sustentabilidad del sistema TIR, con las correspondientes reformas a la Convención TIR. También resaltan la necesidad de recibir el aporte de los medios de negocios y la cooperación estrecha de las autoridades en la policía del comercio internacional.

En efecto, el concepto de administración efectiva del riesgo se basa en un alto nivel de cooperación y confianza entre las autoridades y aquellas compañías que pueden demostrar que son solventes, eficientes y dignas de confianza de cumplir con las obligaciones que surgen de sus actividades comerciales internacionales.

⁴ http://www.unctad.org/en/docs/sdtetlb20051_en.pdf (solamente disponible en inglés).

Sea el acceso al esquema TIR o la obtención del estatus de remitente / consignatario autorizado bajo el sistema de Tránsito Común / Comunitario (CT), tiene que haber un proceso de investigación inicial seguido por auditorías periódicas a cambio de las cuales aquellos que cumplen con los estándares exigidos se pueden liberar de una variedad de controles que van desde la necesidad de presentar garantías financieras hasta tener que presentar físicamente las mercaderías a la aduana. Todas estas medidas de facilitación del comercio ayudan a acelerar el flujo de las mercaderías y a reducir el costo del comercio internacional.

Un paso más allá, quizá lógico, es la tercerización a favor del sector privado (*outsourcing*) de la investigación inicial y de las auditorías subsiguientes. El argumento a favor de esto es que permite liberar aún más recursos que se pueden concentrar en aquellos embarques identificados como que imponen un riesgo potencial. En alguna medida esto ya está pasando con las compañías del sector privado autorizadas que evalúan si las cadenas de valor y los emplazamientos para el manejo de la carga son seguros. Esto a su vez puede conducir a que los embarques usen aquellas rutas que reciben trato preferencial en tránsito y en destino.

Beneficios y costos

La cooperación en los pasos fronterizos y la coordinación de los organismos de control puede ayudar a:

- Prevenir el fraude y el contrabando
- Mejorar la seguridad
- Reducir las demoras y la congestión en los pasos fronterizos y puntos de control, en razón de la armonización de las actividades y requisitos entre organismos de control fronterizo
- Integrar y simplificar la recopilación de datos
- Racionalizar los controles físicos
- Detectar la evasión tributaria
- Proteger a la población y a los intereses nacionales
- Reducir costos a través de un mejor despliegue de recursos.

El mejoramiento de la coordinación y cooperación entre organismos de control fronterizo probablemente conlleve gastos de entrenamiento y de capacitación institucional, así como para adaptar y aplicar los reglamentos aduaneros. Sin embargo, es claro que estos costos son compensados ampliamente por los ahorros de tiempo y gastos tanto del gobierno como de la comunidad de negocios en general, para beneficio final de la sociedad en su conjunto.

Referencias y herramientas disponibles

La Convención de Kyoto Revisada de la OMA relativa a la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros (1999, en vigor desde febrero de 2006)

Provee los estándares internacionales y las prácticas recomendadas para las relaciones entre las autoridades aduaneras y terceros. www.wcoomd.org

El Modelo de Datos Aduaneros de la OMA (WCO Customs Data Model, 2003)

Es un estándar aduanero global para la implementación de una reducción de los datos requeridos y para la presentación de declaraciones y documentación probatoria. Se espera que sirva de base al desarrollo de mensajes electrónicos comunes basados en estándares internacionales. www.wcoomd.org

Convenio internacional relativo a la armonización de los controles de las mercancías en las fronteras (UNECE 1982)

Provee los estándares internacionales que se deben observar para facilitar el movimiento de mercaderías a través de límites internacionales. www.unece.org/trans, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l06027.htm>

Clave de Diseño para los Documentos Comerciales de las Naciones Unidas (UNLK, ISO 6422)

Es un estándar internacional para los documentos aduaneros y comerciales que integra un conjunto de estándares y códigos internacionales para el diseño de series de formularios alineados mediante el uso de un documento patrón. También se lo puede usar para diseñar diagramas de pantalla para la exhibición visual de documentos electrónicos. www.unece.org/cefact

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

Contiene los elementos de datos estándar, los que se pueden usar con cualquier método de intercambio de datos contenidos tanto en documentos en papel como también a través de otros medios de comunicación de datos. www.unece.org/cefact

Ventanilla única (Recomendación de UN/CEFACT 33)

Recomienda el establecimiento del servicio de ventanilla única, que permite a las partes involucradas en comercio y transporte la presentación de información y documentación estandarizadas con un punto de entrada único para cumplir con todos los requisitos regulatorios vinculados con el tránsito, la exportación y la importación. Si la información es electrónica, entonces los elementos de datos individuales solamente se deben presentar una sola vez. Esto también puede brindar una plataforma para coordinar los controles entre los organismos involucrados y el pago de los derechos, impuestos y tasas correspondientes. www.unece.org/cefact

Ley modelo de UNCITRAL para el comercio electrónico

Provee estándares por medio de los cuales el valor legal de los mensajes electrónicos se puede evaluar así como las normas para el comercio electrónico en áreas específicas, incluido el transporte de mercaderías. www.uncitral.org

Ley modelo de UNCITRAL para las firmas electrónicas

Establece criterios de confiabilidad técnica para la equivalencia entre las firmas electrónicas y manuscritas. www.uncitral.org

Alianza aduana-empresariado contra el terrorismo (US Customs-Trade Partnership against Terrorism)

http://www.cbp.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/

Comisión Europea

En relación con el acuerdo Unión Europea/Estados Unidos sobre seguridad de los contenedores, véase <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l06026.htm>

En relación con el paquete contra el terrorismo, véase (en inglés, francés, alemán e italiano)

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1166&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>

En relación con la cooperación aduanera, véase <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s22007.htm>