



Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/5
TD/B/COM.3/EM.1/3
17 de junio de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Empresa, la Facilitación
de la Actividad Empresarial y
el Desarrollo
Segundo período de sesiones
Ginebra, 1º de diciembre de 1997

INFORME DE LA REUNION DE EXPERTOS EN LA UTILIZACION
DE TECNOLOGIA DE LA INFORMACION PARA MEJORAR LA
EFICACIA DE LOS ACUERDOS DE TRANSITO

celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra,
del 5 al 7 de mayo de 1997

INDICE

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| I. RECOMENDACIONES APROBADAS POR LA REUNION DE EXPERTOS | 2 |
| II. CUESTIONES DE ORGANIZACION | 4 |

Anexos

| | |
|---|----|
| I. Resumen preparado por el Presidente de las deliberaciones oficiosas de los expertos | 6 |
| II. Asistencia | 10 |

I. RECOMENDACIONES APROBADAS POR LA REUNION DE EXPERTOS ¹

En su sesión plenaria de clausura, celebrada el 7 de mayo de 1997, la Reunión de Expertos en la utilización de las tecnologías de la información para mejorar la eficacia de los acuerdos de tránsito aprobó las siguientes recomendaciones sobre el tema 3 de su programa:

Antecedentes

1. La Reunión de Expertos señaló que, pese a los rápidos progresos logrados en materia de tecnología de la información, el tránsito aduanero seguía basándose en gran parte en procedimientos que comportaban la transmisión de documentos presentados en papel.

2. La Reunión puso de relieve la importante contribución de la tecnología de la información al funcionamiento apropiado de los sistemas de tránsito aduanero. También señaló que, aunque la automatización no podía considerarse una panacea para la solución de todos los problemas del tránsito, esos sistemas podían tener repercusiones positivas en el mejoramiento de las operaciones de tránsito. Con todo, las personas y no las máquinas seguían siendo un elemento de importancia crucial para el debido funcionamiento del tránsito aduanero. Ello requería a su vez una base jurídica y de procedimiento adecuada, así como un sistema apropiado de garantías. Las administraciones de aduanas debían contar con una dotación de personal y unas instalaciones suficientes y estar firmemente decididas a combatir el fraude, el contrabando y la corrupción en todas sus formas. La "columna vertebral" de los sistemas de información debía tener varias características; por un lado, contar con datos concretos sobre las empresas y modos de transporte, los regímenes aduaneros y la naturaleza de la carga, y, por otro, datos sobre los rasgos básicos comunes de cada una de las expediciones.

3. La Reunión también subrayó que debían mejorarse aún más los sistemas de información sobre el transporte destinados a seguir de cerca las cargas en tránsito, a fin de automatizar la obtención de datos. La actual falta de esos sistemas en muchos países ponía en peligro la eficiencia de las empresas de transporte en tránsito y también era perjudicial para el eficaz funcionamiento de los sistemas de tránsito aduanero.

4. La Reunión señaló la utilización del Sistema Aduanero Automatizado para el Acceso, el Control y la Gestión (SIDUNEA) y el Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (SIAC) de la UNCTAD en muchos países con diferentes niveles de desarrollo. Convino en que la informatización de los procedimientos de tránsito podía contribuir en forma significativa a acelerar éstos y a reducir su costo, todo ello en beneficio del comercio, al tiempo que aumentaba la eficiencia de los controles aduaneros y el seguimiento de las cargas. Sin embargo, la Reunión consideraba al mismo tiempo que únicamente mediante la cooperación con otras organizaciones -por ejemplo,

¹Estas recomendaciones, aprobadas por la Reunión de Expertos en su sesión plenaria de clausura, celebrada el 7 de mayo de 1997, fueron distribuidas inicialmente con la signatura TD/B/COM.3/EM.1/L.1.

la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Comisión Europea y otras agrupaciones regionales que participaran en iniciativas análogas- podía obtenerse el máximo de beneficios.

Recomendaciones

5. La Reunión estimaba que la UNCTAD, en cooperación con las demás partes interesadas, debía esforzarse en elaborar un módulo de tránsito, en el contexto del SIDUNEA y el SIAC, que incorporara la estructura de los sistemas de mensajes esbozados en el documento titulado "Utilización de las tecnologías de la información para hacer más efectivos los acuerdos sobre el transporte en tránsito (TD/B/COM.3/EM.1/2 y Add.1).
6. La Reunión consideró que el módulo de tránsito podía abarcar todas las funciones de control aduanero y seguimiento durante el transporte de las mercancías en tránsito desde el comienzo hasta la conclusión de la operación de tránsito, inclusive la liberación de garantías cuando procediera. El módulo debería estar abierto a sistemas informatizados análogos y, en la medida en que lo permitieran las legislaciones nacionales, permitir el acceso pertinente de las empresas comerciales y de transporte al mismo. Los mensajes que se utilizaran deberían basarse en las normas internacionales existentes, en particular el reglamento de las Naciones Unidas para el intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte (EDIFACT). Se podía utilizar concretamente a un grupo de países, tanto de tránsito como sin litoral, dando prioridad a los países menos adelantados, para que sirvieran como lugares de experimentación de un módulo electrónico de tránsito. Además, podían estudiarse las posibilidades que ofrecieran las técnicas de localización, como el sistema mundial de fijación de posiciones (GPS), para su posible utilización.
7. La Reunión también estimaba que la UNCTAD debía cooperar con las organizaciones que participaban en el desarrollo y mantenimiento de sistemas de tránsito, en particular la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, la Comisión Europea, las agrupaciones regionales de países en desarrollo, así como las instituciones pertinentes de los sectores público y privado.
8. La Reunión examinó la importancia de aumentar la cooperación técnica en favor de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, para que se beneficiaran de los progresos que se lograsen en la utilización de la tecnología de la información para el tránsito aduanero.
9. La Reunión reconoció la necesidad de un amplio sistema de tránsito aduanero y de un sistema integrado de seguimiento de las cargas abierto a todas las empresas de transporte. También reconoció que la UNCTAD debía seguir prestando apoyo a los actuales usuarios del SIDUNEA y el SIAC, y proseguir el desarrollo y la aplicación ulterior, inclusive la promoción y el respaldo constante, de estos dos sistemas.

II. CUESTIONES DE ORGANIZACION

A. Convocatoria de la Reunión de Expertos

De conformidad con las conclusiones convenidas aprobadas por la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo en la sesión de clausura de su primer período de sesiones, celebrada el 24 de enero de 1997 ², la Reunión de Expertos en la utilización de las tecnologías de la información para mejorar la eficacia de los acuerdos de tránsito se llevó a cabo en el Palacio de las Naciones, Ginebra, del 5 al 7 de mayo de 1997. La Reunión fue declarada abierta el 5 de mayo de 1997 por el Oficial Encargado de la División de la Infraestructura de Servicios para el Desarrollo y de la Eficiencia Comercial.

B. Elección de la Mesa (Tema 1 del programa)

En su sesión de apertura, la Reunión de Expertos eligió a los siguientes miembros de su Mesa:

Presidente: Sr. Jean Duquesne (Francia)

Vicepresidente y Relator: Sr. Eric Lui (Singapur)

C. Aprobación del programa

En la misma sesión, la Reunión de Expertos aprobó el siguiente programa provisional que se había distribuido con la signatura TD/B/COM.3/EM.1/1. En consecuencia, el programa de la Reunión fue el siguiente:

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del programa.
3. Utilización de las tecnologías de la información para hacer más efectivos los acuerdos sobre el transporte en tránsito.
4. Aprobación del informe.

D. Documentación

En su examen del tema sustantivo de su programa (tema 3) la Reunión de Expertos tuvo ante sí un documento de la secretaría de la UNCTAD titulado: "Utilización de las tecnologías de la información para hacer más efectivos los acuerdos sobre el transporte en tránsito" (TD/B/COM.3/EM.1/2 y Add.1).

²Véase el Informe de la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo sobre su primer período de sesiones (TD/B/44/2-TD/B/COM.3/4), anexo II, párr. 8 i).

E. Aprobación del informe

En su sesión de clausura, celebrada el 7 de mayo de 1997, la Reunión de Expertos autorizó al Relator a que preparara el informe final de la Reunión, bajo la autoridad del Presidente, para que figurasen en él las recomendaciones aprobadas por la Reunión de Expertos (véase la sección I) así como el resumen preparado por el Presidente de las deliberaciones oficiosas de los expertos (véase el anexo I).

ANEXOS

Anexo I

RESUMEN PREPARADO POR EL PRESIDENTE DE LAS DELIBERACIONES
OFICIOSAS DE LOS EXPERTOS*

1. Los expertos estuvieron de acuerdo en la necesidad de revisar los procedimientos administrativos para el tráfico en tránsito de modo que se adaptaran a los métodos modernos del comercio y el transporte. En particular, era necesario crear un sistema eficiente de transporte en tránsito utilizando tecnologías de información modernas que pudieran aplicarse en todo el mundo para facilitar el comercio. Algunos expertos recordaron que en el transporte en tránsito intervenían muchos agentes y que el debate no debía limitarse a las aduanas sino que se debería tratar de resolver los problemas de los usuarios en los países en desarrollo.
2. El objetivo fundamental de un sistema de tránsito debía ser acelerar el movimiento de la carga compartiendo la información: por ello era necesario armonizar las necesidades de información de todas las partes interesadas. Los expertos se manifestaron enteramente de acuerdo en que todos los mensajes intercambiados debían basarse en las normas de UN-EDIFACT. Una de las principales preocupaciones de los expertos era garantizar la calidad de los insumos de información en el sistema. Siempre que fuera legalmente posible, la utilización del IED en los insumos directos de los comerciantes y en intercambio de información entre las empresas de transporte y las administraciones aduaneras podría reducir los errores y los costos asociados con la tramitación de los documentos y acelerar los trámites. Los expertos convinieron también en que era indispensable contar con personal capacitado y motivado para aplicar los sistemas de tránsito.
3. El experto de Turquía expuso a grandes rasgos el proceso de revisión que tenía en curso el GT 30 de la CEPE sobre el Convenio TIR, que debía estar terminado para junio de 1997. Este proceso permitiría ofrecer directrices acerca de los criterios necesarios para convertirse en un órgano garante, oficializar el uso del sistema de cuadernos TIR IED (SAFETIR) y establecer una autoridad internacional de control central a fin de promover la cooperación entre las administraciones aduaneras. Los expertos estuvieron de acuerdo en que, en general, un sistema de garantía era un elemento fundamental de todo procedimiento de tránsito.
4. El representante de la Organización Mundial de Aduanas describió la labor realizada por la OMA a fin de revisar el Convenio de Kyoto, que abarcaría la aplicación de las tecnologías de la información en los sistemas de tránsito

* Se anexa al informe conforme a la decisión aprobada por la Reunión de Expertos en su sesión de clausura celebrada el 7 de mayo de 1997.

aduanero. La OMA también había preparado una guía cartográfica para la elaboración de datos de aduanas que estaba a disposición de todos los miembros.

5. La Reunión de Expertos escuchó la exposición del representante de la Comisión de la Unión Europea sobre la computadorización de sus procedimientos de tránsito (Nuevo Sistema Computadorizado de Tránsito). La elaboración de este sistema comenzó en 1993 y se preveía que entraría en funcionamiento en todos los locales aduaneros de la Unión Europea para el año 2000. Este régimen de tránsito común abarcaría los 15 miembros de la Unión Europea, 3 miembros de la AELC y a Polonia, Hungría, la República Checa y la República Eslovaca y tendría la forma de un sistema cerrado para esos países. La utilización de la tecnología de la información para reemplazar los documentos permitiría reducir en gran medida el fraude. Sin embargo, el Nuevo Sistema Computadorizado de Tránsito no modificaría la necesidad de contar con garantías.

6. Algunos expertos observaron que en algunos países el marco jurídico podía impedir el intercambio electrónico de información, retrasando así los beneficios de la utilización de la tecnología de la información. En particular, los expertos de algunos países en desarrollo indicaron que, por diversas razones, sus países tenían dificultades en aplicar los acuerdos en materia de tránsito. La aplicación de los procedimientos de afianzamiento de la garantía era especialmente difícil. También se señaló que la diversidad de idiomas constituía en algunos países un obstáculo al movimiento de mercancías en tránsito, en particular en el África occidental.

7. Los expertos se refirieron a los grandes beneficios que entrañaba conocer con exactitud la posición de las mercancías durante el trayecto para que tanto los comerciantes como las empresas de transporte pudieran planificar sus actividades con anticipación. El experto de Sudáfrica informó a la Reunión acerca del plan SPORNET encaminado a establecer un sistema regional de información sobre el material rodante, que comprendería nueve redes nacionales de ferrocarriles y utilizaría el sistema SIAC de la UNCTAD para algunas de las redes. La utilización de sistemas de seguimiento en el transporte por carretera y por ferrocarril resultaría muy beneficiosa para muchos países en desarrollo así como para los países desarrollados. Actualmente se estaba empezando a utilizar los Sistemas mundiales de fijación de posiciones (GPS) en relación con el transporte por carretera.

8. Los expertos llevaron a cabo un amplio debate sobre las ventajas y desventajas de disponer de una oficina de aduanas central para controlar las operaciones de tránsito y convinieron en que cada país debería decidir la estructura de organización que se adaptara mejor a sus necesidades específicas. En este contexto, el modelo propuesto por la secretaría era válido para cualquier estructura. El elemento decisivo del modelo era la capacidad de que disponían las diversas oficinas y administraciones de aduanas para comunicar e intercambiar informaciones con otras mediante la utilización del IED.

9. El experto de China describió la labor de su Gobierno en la creación de un corredor de tránsito por vía férrea que unía China con Europa, que empezó a prestar servicios en 1994. Se había establecido un centro de información a fin de promover este puente continental.

10. Varios expertos de países en desarrollo señalaron que muchos expertos de los países menos adelantados que hacían frente a graves problemas de tránsito no habían podido participar en la Reunión de Expertos debido a limitaciones financieras. Sugirieron que se asignaran recursos a fin de que los expertos pudieran viajar de las capitales de sus países a las reuniones técnicas.

11. Otro problema a que se enfrentaban los países en desarrollo se refería a las limitaciones financieras y técnicas tales como las redes de telecomunicación insuficientes que impedían que las administraciones de aduanas y las empresas de transporte aprovecharan plenamente la tecnología de la información. Muchas autoridades de aduanas de los países en desarrollo consideraban los sistemas de tránsito aduanero como una cuestión prioritaria.

12. El experto de los Estados Unidos de América describió el sistema de prototipos utilizado en seis pasos fronterizos entre los Estados Unidos, México y el Canadá. Se empleaban transpondedores reutilizables y lectores, así como el intercambio de datos vía Internet, para acelerar la tramitación de los camiones en las fronteras. También se utilizaba el sistema a fin de controlar la identidad del conductor y comprobar si su seguro era válido.

13. La Unión Internacional de Transportes por Carretera hizo una exposición sobre el sistema TIR revisado basado de un sistema sin documentos presentados en papel como el SAFETIR. En el antiguo sistema, se habían publicado anualmente unos 3 millones de cuadernos TIR y la falta de un control efectivo de la tramitación de este volumen de papel había planteado serios problemas de fraude. Para resolver el problema, las empresas de transporte por carretera del sector privado, trabajando conjuntamente con su asociación, la Unión Internacional de Transportes por Carretera, habían elaborado un sistema informatizado en el que se utilizaban los mensajes EDIFACT y que ahora se estaba aplicando en unos 40 países. La Comisión Europea había alentado activamente esta iniciativa.

14. El experto de Hungría informó a la Reunión acerca del establecimiento, por la Administración de Aduanas de Hungría, de un sistema de tránsito computadorizado. Las aduanas húngaras, situadas en la encrucijada del comercio internacional, tramitaban alrededor de 3 millones de declaraciones de tránsito cada año. En tanto que solución de urgencia para controlar estos movimientos, utilizaban una base de datos y un programa logicial de transmisión de datos a fin de elaborar un sistema semejante a uno propuesto por la UNCTAD. La creación de un módulo de tránsito por la UNCTAD permitiría que otros países en desarrollo y países en transición no tuvieran que crear sus propios sistemas y facilitaría el eventual intercambio de información entre las autoridades aduaneras a través de las fronteras nacionales.

15. Los expertos de los países en desarrollo que empleaban actualmente el programa SIDUNEA explicaron cómo esta utilización había permitido que sus administraciones de aduanas redujeran el tiempo necesario para el despacho de las declaraciones de aduanas de siete días a un día o menos. Sin embargo, en algunos casos, el SIDUNEA sólo estaba instalado en los puertos, y no en los pasos de frontera. En tales casos, debía ampliarse su utilización para abarcar las corrientes de tráfico en tránsito.

16. La Reunión de Expertos reconoció que por sí sola la tecnología de la información no podía suprimir el fraude. Sin embargo, el control y la

represión podían ser mucho más efectivos si se disponía de información exacta y los funcionarios de aduanas podían ser informados rápidamente cuando ocurría una irregularidad. La utilización de la tecnología de la información podía hacer que se asegurase la transmisión de informaciones, y al mismo tiempo, reducir la carga de trabajo de los funcionarios de aduanas, dándoles más tiempo para las actividades de detección del fraude. Si se disponía por medios electrónicos de los antecedentes de los empresarios y conductores, era posible identificar a los que tenían malos antecedentes y darlos a conocer mediante el sistema computadorizado.

17. Los expertos reconocieron que los países menos adelantados requerían asistencia de la UNTAD para aplicar el programa SIDUNEA y el sistema SIAI y, en particular, para disponer de procedimientos eficaces de transporte en tránsito utilizando la tecnología de la información. Esta evolución podía llevarse a cabo con la cooperación de otras organizaciones interesadas en este campo y en estrecha consulta con los usuarios y los empresarios de transporte. Más aún, el módulo de tránsito debía limitar el número de elementos de datos al estricto mínimo requerido para hacerlo tan sencillo y practicable como fuera posible. La elaboración y aplicación del módulo de tránsito computadorizado aceleraría los procedimientos y reduciría los costos en beneficio del comercio, en particular tratándose de los países en desarrollo sin litoral.

18. Las recomendaciones convenidas por los expertos no tendrían consecuencias financieras para el presupuesto ordinario de la UNTAD. Más bien, las recomendaciones y las deliberaciones de los expertos serían de gran ayuda para la secretaría en la preparación de un módulo de tránsito que podría sufragarse con financiación extrapresupuestaria. En consecuencia, la Reunión había sido en extremo útil para llegar a un consenso sobre la elaboración y utilización del módulo de tránsito computadorizado que, una vez aplicado, facilitaría el tráfico en tránsito.

Anexo II

ASISTENCIA*

1. Estuvieron representados en la Reunión los siguientes Estados miembros miembros de la UNCTAD:

| | |
|-------------------------------|--|
| Afganistán | Kenya |
| Alemania | Kirguistán |
| Argelia | Kuwait |
| Armenia | Líbano |
| Bangladesh | Liberia |
| Bélgica | Lituania |
| Brasil | Luxemburgo |
| Cabo Verde | Madagascar |
| Camerún | Malawi |
| China | Marruecos |
| Colombia | México |
| Congo | Mongolia |
| Costa Rica | Myanmar |
| Côte d'Ivoire | Nepal |
| Cuba | Nigeria |
| Dinamarca | Nueva Zelandia |
| Ecuador | Países Bajos |
| Egipto | Pakistán |
| Eslovenia | Perú |
| España | Polonia |
| Estados Unidos de América | Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte |
| Etiopía | República Checa |
| Federación de Rusia | Rumania |
| Filipinas | Senegal |
| Finlandia | Singapur |
| Francia | Sri Lanka |
| Gambia | Sudáfrica |
| Ghana | Suiza |
| Hungría | Tailandia |
| India | Trinidad y Tabago |
| Irán (República Islámica del) | Túnez |
| Iraq | Turquía |
| Irlanda | Yemen |
| Italia | Zambia |
| Japón | Zimbabwe |
| Jordania | |
| Kazakstán | |

2. Estuvieron representados en la Reunión la Comisión Económica para Europa y la Comisión Económica y Social para el Asia Occidental.

* Para la lista de participantes, véase TD/B/COM.3/EM.1/INF.1.

3. Estuvieron representadas en la Reunión las siguientes organizaciones intergubernamentales:

Comunidad Europea
Junta del Acuerdo de Cartagena
Organización de Cooperación Cultural y Técnica
Organización de la Conferencia Islámica
Organización de la Unidad Africana
Organización Mundial de Aduanas.

4. Las siguientes organizaciones no gubernamentales estuvieron representadas en la Reunión:

Categoría general

Cámara de Comercio Internacional
Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
Federación Mundial de Asociaciones pro Naciones Unidas
Unión Internacional de Transportes por Carretera

Categoría especial

Federación de Asociaciones Naciones de Transitarios de
América Latina y el Caribe
Federación Internacional de Asociaciones de Expedidores de Carga
Unión Internacional de Ferrocarriles.

5. Asistió a la Reunión, especialmente invitada por la secretaría, la siguiente organización no intergubernamental:

Mercado Común del Africa Meridional y Oriental.
