

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Manual de Facilitación del Comercio **Segunda parte**

Notas Técnicas sobre
Medidas Esenciales
de Facilitación del Comercio



NACIONES UNIDAS

Manual de Facilitación del Comercio

Segunda parte

Notas Técnicas sobre Medidas Esenciales de Facilitación del Comercio

En esta segunda parte del Manual se ha hecho una recopilación de notas técnicas sobre las medidas más importantes de facilitación del comercio que los países deben tener en cuenta a la hora de reformar sus operaciones de comercio, transporte y aduanas. Preparadas por expertos en las esferas correspondientes, dichas notas aportan detalles técnicos y prácticos. Constituyen un complemento de la primera parte del Manual, relativa a los órganos nacionales de facilitación del comercio, que se refiere a las estructuras institucionales y la creación de consenso entre las partes interesadas del gobierno y el sector privado para definir qué medidas de facilitación del comercio son necesarias en un determinado país y aplicarlas.



Naciones Unidas
Nueva York y Ginebra, 2006

Nota

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delineación de sus fronteras o límites.

El propósito del Manual y las notas técnicas que lo acompañan es que sirvan de guía a los países al emprender la reforma de sus operaciones comerciales y aduaneras, sin pretender prejuzgar las posiciones negociadoras de los distintos Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

*

**

UNCTAD/SDTE/TLB/2005/2

PRÓLOGO

La economía mundial de hoy, que responde a la liberalización del comercio de bienes y servicios, afecta a los países de distintas formas al modificar los sistemas tradicionales del comercio y la logística para hacer frente a la creciente competencia internacional. Los cambios en los procesos de manufactura que requieren entregas justo a tiempo, la revolución que se está produciendo en la esfera de las tecnologías de la información y las comunicaciones electrónicas y el enorme crecimiento que está experimentando el comercio mundial son sólo algunos ejemplos que demuestran que todos los países tienen que adoptar ineludiblemente una política de facilitación del comercio si quieren beneficiarse del comercio multilateral. Dicha política cobra especial relieve a la luz del creciente comercio Sur-Sur.

Los gravosos requisitos de documentación, la poca transparencia de las reglamentaciones, las excesivas demoras en la frontera y otras deficiencias comerciales conexas son costosas barreras no arancelarias que eliminan gran parte de las ganancias que aportan al comercio los aranceles históricamente bajos, las innovaciones del transporte multimodal o los métodos modernos de producción y distribución. Son los países en desarrollo los que mayores probabilidades tienen de beneficiarse de la introducción de documentos comerciales sencillos y normalizados y la modernización de las aduanas. Sin embargo, una enorme brecha puede separar a los países desarrollados de los países en desarrollo y los países menos adelantados en la esfera de la facilitación de las actividades aduaneras y comerciales dados los múltiples aspectos que presenta esa cuestión, entre ellos, la infraestructura del comercio y el transporte y sus necesidades tecnológicas. La facilitación del comercio no es sólo una disciplina intersectorial en la que intervienen comerciantes de todas las industrias y diversos ministerios gubernamentales, sino que también depende del estado de la infraestructura de cada país, que incluye carreteras, puertos y servicios aduaneros, de sus recursos humanos y de la base de sus ingresos, así como de su capacidad institucional y normativa. Para modernizar la administración aduanera y simplificar los procedimientos comerciales es necesario actuar de manera coordinada y general, haciendo participar a los interesados de los sectores privado y público en la elaboración y aplicación de las medidas de reforma. Este tipo de interacción y diálogo entre los funcionarios públicos y los operadores comerciales tiene todavía que desarrollarse en muchos países.

En el cumplimiento de su mandato de fomentar el desarrollo a través del comercio, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) lleva mucho tiempo ayudando a los países a mejorar su administración aduanera y sus servicios de logística comercial. En particular, la UNCTAD promueve la creación de comités nacionales de facilitación del comercio y el transporte en los que el gobierno, los operadores comerciales y transportistas y el sector empresarial puedan investigar y discutir medidas de reforma para después recomendar su aplicación. La asistencia técnica que la UNCTAD brinda a este respecto va encaminada a preparar a los países en desarrollo para que participen más activamente en el comercio mundial.

Espero que este Manual, complementado con el asesoramiento técnico pertinente sobre determinadas cuestiones relacionadas con la facilitación del comercio, ayude a los gobiernos y a los comerciantes por igual a utilizar comités nacionales en apoyo a la reforma interna que facilite el comercio.

Supachai Panitchpakdi
Secretario General
Diciembre de 2005

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Prólogo	3
Índice	5
Introducción	7
Notas técnicas	10
Sección I - Transparencia, integridad y acceso a mecanismos de recurso	11
Publicación y aplicación uniforme de los reglamentos comerciales.....	11
Servicios nacionales de información.....	21
Uso de medios electrónicos en las publicaciones relacionadas con el comercio	28
Integridad y conducta ética de los funcionarios.....	40
Levante de las mercancías en caso de recurso	47
Sección II - Eficiencia de las aduanas	51
Percepción de derechos y gravámenes.....	51
Empleo de sistemas de automatización de los procedimientos de aduana.....	55
Simplificación de las formalidades y la documentación y uso de las normas internacionales.....	62
Requisitos documentales del transporte marítimo	68
Gestión de riesgos en el ámbito de los procedimientos aduaneros	73
Procedimientos aduaneros - Auditoría posterior al despacho	80
Tramitación del despacho antes de la llegada de la mercancía.....	85
Separación de los procedimientos de levante y de despacho.....	91
Sección III - Comercio de tránsito	97
Libertad de tránsito y acuerdos de tránsito regionales.....	97
Cooperación y coordinación en frontera entre los organismos, las autoridades y el sector privado en materia de tránsito	107
Apéndice I	115
Mandato y modalidades para las negociaciones sobre facilitación del comercio en la Organización Mundial del Comercio (OMC).....	115

INTRODUCCIÓN

En la ejecución de su mandato de fomentar el desarrollo a través del comercio, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ha acumulado una cantidad considerable de experiencia, sobre todo en las esferas del transporte (política, aspectos jurídicos y gestión), las aduanas (reforma y modernización) y la facilitación del comercio (simplificación de procedimientos y documentos comerciales). En 1999 el Centro de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas de las Naciones Unidas (CEFACT) actualizó la Recomendación N° 4 de 1974, dirigida a estimular la creación de organizaciones nacionales u otros medios adecuados para aplicar los procedimientos comerciales internacionales¹. Posteriormente, la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo de la UNCTAD respaldó, en el marco de su programa de trabajo sobre Facilitación del Comercio, Transporte y Logística, la elaboración de un documento de referencia para funcionarios y profesionales en que se enunciaran los conceptos e instrumentos básicos que deberían considerar los sectores privado y público de cada país en su labor de promover y aplicar medidas de facilitación del comercio.

El propósito de las medidas de facilitación del comercio es establecer un entorno transparente y previsible para las transacciones transfronterizas basado en la simplificación y normalización de las prácticas y procedimientos aduaneros, los requisitos de documentación, las operaciones de carga y tránsito y los acuerdos sobre el comercio y el transporte. El carácter intersectorial de la facilitación del comercio exige una estrecha coordinación entre comerciantes, operadores, proveedores de servicios, autoridades aduaneras, ministerios competentes y organismos reguladores.

La facilitación del comercio adquirió mayor relieve en 2001, cuando la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) la incluyó en el Programa de Doha para el Desarrollo con objeto de aclarar y mejorar las normas comerciales multilaterales relativas a la transparencia, las operaciones aduaneras y el comercio de tránsito. En julio de 2004 la OMC decidió por consenso explícito comenzar las negociaciones sobre facilitación del comercio con arreglo a los principios y modalidades enunciados en el anexo D del Paquete de julio de 2004². El éxito de las negociaciones radica en la adopción de una estrategia coordinada respecto de la prestación de asistencia técnica y la creación de capacidad en apoyo a las negociaciones y posteriormente y respecto de la formulación y aplicación de políticas comerciales y medidas de facilitación de carácter nacional.

Esta segunda parte del Manual, que contiene "Notas Técnicas sobre Medidas Esenciales de Facilitación del Comercio", es la continuación de la primera parte, publicada en diciembre de 2005, que se refiere a los órganos nacionales de facilitación y la experiencia adquirida (UNCTAD/SDTE/TLB/2005/1).

¹ La Recomendación N° 4 de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) - *National Trade Facilitation Bodies* (ECE/TRADE/242), 2001, puede consultarse en la siguiente dirección de Internet: http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec04/rec04_ecetrd242e.pdf.

² http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_negoti_docs_s.htm; (WT/L/579).

CONSIDERACIONES Y OBJETIVOS RELACIONADOS CON LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO

La facilitación del comercio es una cuestión polifacética y problemática, que puede beneficiar tanto al sector empresarial como al gubernamental en los planos nacional, regional e internacional. Presenta aspectos de índole política, económica, comercial, administrativa, técnica, tecnológica y financiera, todos los cuales tienen su punto de convergencia en las aduanas fronterizas y deben ser tomados en cuenta cuando un país o región elabora su estrategia de facilitación del comercio. Las medidas de facilitación del comercio, cuyo contenido suele ser altamente técnico, requieren el aporte de profesionales y administradores experimentados.

Lo más importante es que los organismos oficiales, las empresas y los comerciantes directamente interesados en mejorar las transacciones transfronterizas cooperen en la planificación y la aplicación de las medidas de reforma, las innovaciones y las reglamentaciones. La experiencia ha demostrado que las alianzas publicoprivadas son fundamentales para determinar qué es lo que requieren los comerciantes y los gobiernos y para llevar a la práctica cualquier medida pertinente de carácter nacional o internacional con el fin de mejorar las transacciones transfronterizas.

Toda medida que agilice una transacción comercial y permita ahorrar tiempo y gastos pertenece a la categoría de facilitación del comercio. Esto puede lograrse a través de procedimientos y operaciones más eficientes -que incrementen el valor sin que aumenten proporcionalmente los gastos y que eliminen la improductividad derivada de pérdidas económicas y prácticas superfluas.

Es así que la facilitación del comercio pueden incluir medidas relacionadas con:

- a) Electrónicos de mensajería para las transacciones comerciales;
- b) La agilización de la circulación física de las mercancías mediante el mejoramiento de los servicios aduaneros (transparentes, previsibles y uniformes), el marco normativo y la infraestructura de transporte y comunicaciones; la utilización de la tecnología de la información y la automatización de los procedimientos aduaneros;
- c) El examen y la distribución oportunos de información relativa al comercio a todas las partes interesadas (comerciantes, empresas, proveedores de servicios y organismos oficiales), de preferencia por conducto de un mecanismo de consulta ya establecido, por ejemplo, un órgano de facilitación del comercio³.

Los principales objetivos son: simplificar y normalizar los documentos, procedimientos y operaciones para armonizar los usos y prácticas locales (de carácter normativo y comercial) con los acuerdos bilaterales vinculantes (por ejemplo, las normas de la OMC y los convenios de la Organización Mundial de Aduanas (OMA)) o las normas

³ Un órgano de facilitación del comercio es: un foro eficaz donde los directores de empresa del sector privado, los administradores del sector público y los encargados de formular las políticas pueden colaborar en la aplicación efectiva de las medidas de facilitación convenidas entre ellos.

comerciales voluntarias (por ejemplo, los usos y prácticas recomendados por la Cámara de Comercio Internacional).

BENEFICIARIOS

La segunda parte del Manual para la Facilitación del Comercio va dirigida a los funcionarios de organismos oficiales y aduanas, los comerciantes y los proveedores y usuarios de los servicios de transporte. Además, tal vez estas notas técnicas les resulten útiles a los funcionarios especializados de los bancos de desarrollo, las comisiones regionales de las Naciones Unidas, la OMC y la UNCTAD, incluidos los directores de grupos de tarea, los oficiales de proyecto y los oficiales de formación, ya que les permitirán ampliar sus conocimientos sobre los elementos necesarios para modernizar las administraciones de aduanas y reducir al mínimo los procedimientos y las formalidades comerciales y aduaneros. También pueden servir de base para las deliberaciones de las partes interesadas en los órganos de facilitación del comercio existentes, orientar las actividades de creación de capacidad o contribuir a la formulación y aplicación de medidas de facilitación del comercio interno.

CONTENIDO

En las presentes notas de la UNCTAD se indican algunas formas prácticas de aplicar las medidas de facilitación del comercio, así como los beneficios y costos correspondientes, con el fin de ayudar a los países en desarrollo y a los países menos adelantados a modernizar su comercio, transporte y operaciones aduaneras y dar transparencia a las transacciones conexas, fomentar la actividad comercial, agilizar la circulación de las mercancías a través de las fronteras y mejorar la recaudación de ingresos. También se destacan cuestiones esenciales y se señala una serie de convenciones, instrumentos y documentos coordinados cuya aplicación facilitaría mucho el comercio.

La preparación de este Manual coincidió con las negociaciones de la OMC sobre facilitación del comercio, cuya finalidad era "... aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los artículos V (Libertad de tránsito), VIII (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) y X (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales) del GATT de 1994⁴, con miras a agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito"⁵. Se pidió a la UNCTAD, así como a otros organismos internacionales interesados en la esfera de la facilitación del comercio, que ayudaran a asegurar la eficacia y coherencia de la asistencia técnica y la creación de capacidad en dicha esfera (párrafo 8 del anexo D del Paquete de julio)⁶.

⁴ El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) reguló el sistema comercial multilateral de 1948 a 1995, cuando la Organización Mundial del Comercio (OMC) lo sustituyó. El GATT de 1994 es parte integrante del Acuerdo sobre la OMC.

⁵ En beneficio del lector, se hace referencia a las propuestas pertinentes de la OMC que, desde luego, no reflejan el resultado de las negociaciones.

⁶ Véase el apéndice I de este Manual.

NOTAS TÉCNICAS

Muchas de las medidas examinadas en esta segunda parte han sido tema de recomendaciones que a lo largo del tiempo han venido formulando diversos organismos especializados de las Naciones Unidas, empresas y organizaciones de transporte o forman ya parte de convenciones y acuerdos internacionales. Ahora bien, los países en desarrollo y los países menos adelantados suelen carecer, entre otras cosas, de los recursos, la capacidad o la voluntad política necesarios para emprender una reforma aduanera completa o para introducir determinadas medidas de facilitación del comercio. Sin embargo, en comparación con los gastos de inversión, tales medidas les reportarían a la larga mayores beneficios -que se traducirían en una recaudación de ingresos más elevada, una mayor fluidez y rapidez en la circulación de las mercancías, la disminución de la corrupción, el aumento de la eficacia en las operaciones aduaneras y la intensificación de la actividad comercial. El incremento de la asistencia técnica y la creación de capacidad en apoyo a la determinación de las necesidades y prioridades individuales de los países permiten esperar que se lleguen a aplicar las medidas requeridas en los países en desarrollo y en los países menos adelantados⁷.

La finalidad de las notas de la UNCTAD, que han sido preparadas por expertos especializados en la modernización aduanera y el transporte, es profundizar en el tema, aportar información adicional o reseñar los instrumentos y prácticas existentes y señalar a la atención de los Estados miembros y otros usuarios de este Manual los requisitos para aplicar las medidas sugeridas y los beneficios.

Las notas técnicas proporcionan información básica de carácter general o técnico, examinan cada medida, sus efectos y los requisitos para aplicarlas, así como los correspondientes beneficios y costos. Se han organizado con arreglo a los artículos V, VIII y X del GATT de 1994, que actualmente constituyen el fundamento de las normas multilaterales sobre la facilitación del comercio. Independientemente de que las negociaciones de la OMC puedan o no resultar en disposiciones y disciplinas adicionales, el propósito de este Manual y sus notas técnicas es que sirvan de guía a los países en la reforma de sus operaciones comerciales y aduaneras, sin pretender prejuzgar las posiciones negociadoras de los distintos Miembros de la OMC. La sección I señala la importancia para la comunidad comercial de la transparencia en las reglamentaciones y decisiones administrativas relacionadas con el comercio. La sección II agrupa las medidas que simplifican, racionalizan y automatizan la administración y los procedimientos aduaneros. La sección III se refiere a las medidas que facilitan la circulación de las mercancías en tránsito, de particular importancia para los países sin litoral. Las notas técnicas que figuran en esta segunda parte (así como otras notas informativas adicionales) también aparecerán en el sitio web de la UNCTAD.

⁷ El lector puede consultar las propuestas de negociación presentadas por Miembros de la OMC junto con un resumen preparado por la secretaría de la OMC (documento TN/TF/N/43 y revisiones posteriores) en el sitio web de la OMC sobre la facilitación del comercio: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_negoti_docs_s.htm.

Sección I - Transparencia, integridad y acceso a mecanismos de recurso

Publicación y aplicación uniforme de los reglamentos comerciales

Generalidades

La disponibilidad de información puntual, exacta y de fácil acceso sobre las leyes comerciales, los gravámenes y derechos aplicables, los reglamentos aduaneros y los mecanismos judiciales conexos es indispensable para que haya transparencia y previsibilidad en las transacciones comerciales internacionales de los comerciantes privados, que frecuentemente son pequeñas y medianas empresas (PYMES), sobre todo en los países en desarrollo, así como para mejorar la eficiencia de esas transacciones. El crecimiento dinámico del comercio mundial y la innovación tecnológica exigen que los gobiernos modifiquen sus leyes comerciales y sus reglamentos y operaciones aduaneros para hacer frente a estas tareas y así obtener beneficios máximos del comercio multilateral.

El artículo X del GATT de 1994 (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales) enuncia obligaciones detalladas en materia de transparencia para todo Miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como con respecto a su comunidad comercial. Enumera además los tipos de publicaciones y medidas que un gobierno debe poner a disposición de su comunidad comercial⁸ y prohíbe la aplicación de medidas nuevas o modificadas antes de su publicación. También establece la no discriminación en la aplicación de los reglamentos comerciales y la reparación judicial a través de mecanismos independientes de recurso. Si bien el artículo X impone a los Miembros la obligación explícita de publicar rápidamente los reglamentos comerciales para que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos, las disposiciones vigentes carecen de la especificidad y el alcance necesarios para que funcionen eficazmente en el entorno comercial actual.

La facilidad de acceso a los reglamentos comerciales, los requisitos aduaneros y los procesos administrativos aplicables antes de la importación o exportación de mercancías o durante esas operaciones se traduce en ahorros de tiempo y dinero para los comerciantes. En muchos casos, la dificultad de conseguir información comercial básica, por ejemplo, acerca de cómo obtener una licencia de importación y la duración de ese trámite o sobre los derechos que habrá que pagar y las demoras en la frontera, puede disminuir el interés del empresario en el comercio. Algunos países en desarrollo y países menos adelantados carecen

⁸ Esas publicaciones y medidas se refieren "a la clasificación o a la valoración en aduana de productos, a los tipos de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, o a las prescripciones, restricciones o prohibiciones de importación o exportación, o a la transferencia de pagos relativa a ellas, o a la venta, la distribución, el transporte, el seguro, el almacenamiento, la inspección, la exposición, la transformación, la mezcla o cualquier otra utilización" (art. X, párr. 1).

llanamente de los recursos y la tecnología, y a veces de la voluntad política, que se requieren para que tal información pueda conseguirse sin dificultad. Hay incluso países desarrollados en que esa información no es fácilmente obtenible. La creación de los medios apropiados para difundir información relacionada con el comercio a través de mecanismos y procedimientos modernos, transparentes y sencillos no sólo sería un incentivo para que muchas empresas y particulares llevaran a cabo actividades comerciales, sino que también ahorraría tiempo y dinero en la frontera. Sin embargo, no se trata simplemente de que estén al alcance del público toda la información y los reglamentos relacionados con el comercio. También hay que simplificar los reglamentos y procedimientos vigentes, lo que aligerará las tareas de publicación y administración.

El hecho de que partes del artículo X se hayan extraído del Convenio Internacional para la Simplificación de las Formalidades Aduaneras de 1923 indica que la no transparencia fue reconocida desde un principio como una barrera comercial no arancelaria. Todo el artículo X ya figuraba en el Proyecto de Ginebra de la Carta de la Habana. En los años sesenta y setenta se reforzaron los requisitos de notificación y publicación de las decisiones tanto generales como específicas. En la Decisión Ministerial de 1994 relativa a los procesos de notificación se incorporó el Entendimiento de 1979 de la Ronda de Tokio y se estableció un registro central de notificaciones en la secretaría, así como el examen de los procedimientos de notificación por el Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC⁹.

Desde entonces, en los dictámenes de diversos grupos técnicos GATT/OMC se han formulado aclaraciones sobre la interpretación del artículo X, a la vez que se han señalado ciertas deficiencias en su aplicación¹⁰. En consecuencia, conviene exponer en parte la orientación interpretativa proporcionada sobre el artículo X:

- El artículo X se relaciona con la publicación y la aplicación, pero no con el contenido sustantivo de las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas de aplicación general de los Miembros. Cualquier aspecto discriminatorio de ese contenido o cualquier deficiencia sustantiva queda fuera del ámbito de aplicación del artículo X y puede ser objeto de recurso de conformidad con las disposiciones pertinentes GATT/OMC, salvo que la propia norma sea de carácter administrativo.
- No se contradice necesariamente el principio de la aplicación "uniforme, imparcial y razonable" de los reglamentos comerciales en el caso de distintos resultados basados en diferencias en los hechos pertinentes¹¹.

⁹ Véase "Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales bilaterales: los textos jurídicos", Decisión relativa a los procedimientos de notificación, pág. 413. El anexo de esta decisión contiene una lista indicativa de las medidas que han de notificarse aparte de las comprendidas en el anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC.

¹⁰ Véase la nota TN/TF/W/4 de la secretaría (versión revisada del documento G/C/W/374), en la que se hace una sinopsis fáctica sobre el alcance y la aplicación del artículo X desde un punto de vista jurídico.

¹¹ Véase, por ejemplo, el informe del Grupo Especial de la OMC sobre "Estados Unidos -aplicación de medidas antidumping a las chapas de acero inoxidable... procedentes de Corea" (Reclamación presentada

- Pese a que cualquier medida de "aplicación general" inevitablemente tiene que ser aplicada a casos específicos, el artículo X no aborda las transacciones específicas. Una medida específica de un país puede ser considerada de "aplicación general" si afecta a un número no identificado de operadores económicos, pero no si se refiere a un determinado embarque o empresa.
- Las leyes internas relativas a medidas aplicadas en la frontera a las importaciones, como las reglamentaciones sobre licencias para contingentes arancelarios, están comprendidas en el ámbito de aplicación de los párrafos 1 y 3 a) del artículo X.
- La aplicación uniforme (imparcial y razonable): se refiere a la aplicación ordinaria de las normas aduaneras, las leyes comerciales y los reglamentos pertinentes; no constituye un principio amplio contra la discriminación en el sentido de que todos los Miembros, productos o comerciantes deban recibir igualdad de trato -hay distintos productos que pueden requerir un trato diferenciado; se refiere al trato dado por las autoridades gubernamentales a los comerciantes y no exclusivamente a la discriminación entre Miembros; se refiere a personas o comerciantes en circunstancias análogas; y admite la posibilidad de un trato diferenciado como consecuencia de distintos factores pertinentes relacionados con una determinada actuación administrativa.
- Existe un vínculo entre los párrafos 1 y 3 a) del artículo X en relación con la publicación rápida de los reglamentos comerciales de "aplicación general" y la aplicación de estos reglamentos "de manera uniforme", ya que en tanto que el párrafo 1 se refiere concretamente a la importancia de la transparencia para todo comerciante, el párrafo 3 a) es el que permite examinar el verdadero efecto de una medida en los comerciantes que actúan en el entorno comercial mundial.

Además, algunas de las conclusiones de los grupos especiales de la OMC y el Órgano de Apelación ponen de relieve ciertos aspectos que quedan sin determinar en el artículo X, ya que en él no se hace referencia a plazos concretos entre la publicación y la aplicación de una ley o decisión, ni a normas sobre la distribución simultánea de información a los comerciantes nacionales y extranjeros y las pérdidas que puedan sufrir los comerciantes como resultado de la competencia; ni tampoco a la posibilidad de que los gobiernos apliquen retroactivamente medidas restrictivas y dejen de esa forma sin efecto cualquier publicación previa al respecto.

Con frecuencia, la aplicación de los reglamentos comerciales no es uniforme, imparcial y razonable porque la información es confusa, en los distintos puntos de cruce de fronteras nacionales las prácticas son distintas, o los criterios son poco precisos, por ejemplo, en la clasificación aduanera. Ante esa falta de coherencia, las facultades discrecionales de los funcionarios aduaneros pueden llevarlos a

de conformidad con el artículo X del GATT de 1994 y los artículos 6 y 12 del Acuerdo Antidumping-WT/DS179/R, 20 de diciembre de 2000).

adoptar decisiones que perjudiquen al comerciante, particularmente si no existe un mecanismo de recurso.

Mejoras propuestas

Durante las negociaciones sobre facilitación del comercio, varios Miembros de la OMC presentaron propuestas detalladas para aclarar y mejorar el artículo X¹². Dichas propuestas pueden agruparse en las siguientes categorías principales:

- Ampliación del ámbito y alcance de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas referentes a procedimientos aduaneros, decisiones administrativas y requisitos de documentación que deban publicarse, como, por ejemplo, las condiciones para las distintas formas de trato aduanero; normalización de los plazos de procesamiento; disposiciones sobre sanciones; tratados y acuerdos relacionados con el comercio; formato de los documentos; tipos arancelarios; y decisiones y ejemplos de regímenes de clasificación aduanera y preferencial; procedimientos para interponer recursos y condiciones para interponerlos; contratos de servicio entre entidades de inspección previa a la expedición y el gobierno; detalles sobre la inspección de las exportaciones de conformidad con las normas de seguridad; y planes de gestión para cumplir con los compromisos relacionados con la OMC.
- Medios para la publicación que permitan el acceso fácil y no discriminatorio a la información, incluida la utilización de nuevas vías de comunicación y publicación en que Internet figure como vehículo destacado de difusión. Se ha sugerido, entre otras cosas, que la secretaría de la OMC mantenga un sitio web central sobre la facilitación del comercio dotado de enlaces con los países miembros.
- Otros mecanismos de acceso a los reglamentos, leyes y procedimientos comerciales, entre ellos, los servicios de información. Las propuestas relativas al establecimiento de servicios de información nacionales siguen la pauta de las disposiciones a ese respecto que figuran en los acuerdos de la OMC sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio y servicios.
- La publicación de los borradores de leyes y reglamentos relacionados con el comercio antes de su aplicación para así dar oportunidad a que Miembros y comerciantes planteen sus observaciones. A ese objeto, debe fijarse un intervalo razonable entre la publicación y el cumplimiento de las nuevas medidas o de las medidas modificadas.
- En lo tocante a derechos y gravámenes, se ha propuesto, entre otras cosas, que se prohíba el cobro de los que no hayan sido publicados.

¹² Cabe recordar que cuando este Manual se estaba preparando, en la OMC se estaban celebrando negociaciones sobre facilitación del comercio y, por consiguiente, estas propuestas son preliminares.

- Para asegurar la aplicación uniforme, de conformidad con el párrafo 3 a) del GATT de 1994, las mejoras sugeridas se relacionan con la creación de un servicio dentro del gobierno que se ocupe de interpretar los reglamentos comerciales, sobre todo en las esferas de la clasificación y la valoración en aduanas, donde la falta de coherencia promueve la aplicación discriminatoria.
- Nuevos criterios sobre el trato especial y diferenciado vinculados a la capacidad de cada país en que se fijan períodos más largos de aplicación.
- Un planteamiento individualizado de la asistencia técnica y la creación de capacidad basado en la autoevaluación de los países necesitados.

Efectos de los requisitos propuestos en materia de publicación

Los requisitos adicionales propuestos en materia de publicación por Miembros de la OMC como parte del proceso de aclaración y mejora del párrafo 1 del artículo X contribuirían en gran medida a dar mayor transparencia a las condiciones y prácticas comerciales de los países, cuestión que hasta ahora se ha dejado a la discreción de los gobiernos soberanos. La publicación de información completa sobre las condiciones comerciales no sólo alentaría a las PYMES a aumentar sus importaciones o exportaciones, sino que también podría reportar beneficios directos a diversos tipos de transacciones transfronterizas al reducir las demoras en las aduanas y librar a los funcionarios de la tarea de tener que examinar, rechazar o modificar procedimientos deficientes.

El establecimiento de requisitos, disposiciones y regímenes adicionales; la elaboración de nuevas medidas y reglamentos; y la creación de vías eficaces de comunicación y difusión de la información comercial podrían imponer una demanda excesiva para algunos países en lo tocante a infraestructura, tecnología, administración y recursos humanos. Sería muy útil que esos países se vieran acompañados en sus esfuerzos de un apoyo y asistencia técnica adecuados en la esfera de la creación de capacidad. Ese apoyo puede servir, al mismo tiempo, para que las autoridades se ocupen de reestructurar y actualizar la información comercial que se proporciona a las empresas y los Miembros de la OMC, e incluso de eliminar información atrasada. Es importante que los gobiernos establezcan mecanismos de consulta y obtención de información a los que el sector privado tenga fácil acceso.

Aspectos relativos a la aplicación de esta medida

La mayoría de los países desarrollados publican en el sitio web oficial su información comercial y aduanera de manera detallada y también, en muchos casos, la de sus principales socios comerciales. Muchos países en desarrollo, e incluso algunos países menos adelantados, están haciendo otro tanto ante la rápida extensión de Internet hasta los confines más remotos del mundo. Ahora bien, aunque los sitios web de esos países están funcionando, frecuentemente son muy limitados y sus enlaces sobre información comercial básica están inactivos. Sería necesaria la creación de capacidad en informática, con la inclusión de formación

del personal y asistencia técnica sobre la utilización de programas informáticos y la programación de sitios web, con objeto de publicar la información comercial pertinente.

Antes de acometer las mejoras anteriormente sugeridas, convendría que los gobiernos analizaran sus leyes y reglamentos comerciales vigentes. Ese proceso podría ir acompañado de un estudio del material reunido por sus socios comerciales en sitios web existentes para recabar ideas y determinar qué datos serían útiles. Otro medio de estudiar el funcionamiento efectivo de los reglamentos y procedimientos sería consultar a las misiones comerciales diplomáticas residentes en el país con experiencia práctica sobre el terreno y en la evaluación local de las aduanas. La cooperación y asistencia mutua a ese respecto entre los Miembros de la OMC resultaría beneficiosa, al igual que la participación de comerciantes y operadores privados, entre otras cosas, en la elaboración de una política detallada sobre la utilización de los medios electrónicos en la publicación.

Las políticas, prácticas y medidas de los Miembros de la OMC son también objeto de evaluaciones periódicas en el contexto del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC. Esos exámenes, que se publican en su totalidad en el sitio web de la OMC, son más frecuentes para los países que más comercian, menos frecuentes para los países en desarrollo e inexistentes para los países menos adelantados y sus respectivas periodicidades son dos años, seis años y cero años. La información descriptiva, los datos, los análisis y las respuestas de los gobiernos a las preguntas de otros Miembros, dan una idea completa de las políticas, leyes y reglamentos comerciales de un determinado país. Esas fuentes de información podrían interesar a países en desarrollo que son Miembros de la OMC, así como a los comerciantes internacionales, y podrían ser mejor difundidas. Ahora bien, esto alteraría la frecuencia de los exámenes de los países en desarrollo y los países menos adelantados que realiza el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales¹³ y afectaría a la capacidad de la propia Secretaría de la OMC para realizar exámenes adicionales. Por otra parte, se podrían presentar en los sitios web de los países reseñas y listas de las leyes y reglamentos nacionales e indicaciones sobre dónde consultar su contenido y se podrían establecer enlaces con esos sitios desde el sitio web principal de la OMC. Además, sería conveniente incluir información actualizada sobre la facilitación del comercio. Eso tendría la ventaja de que la información ya estaría redactada en uno de los idiomas oficiales de la OMC, ya que la traducción es una preocupación para muchos países en desarrollo, si bien no resolvería el problema de la traducción de las leyes y reglamentos nacionales, que representa una enorme dificultad para esos países.

En cuanto a la creación de un servicio central especial encargado de interpretar reglamentos comerciales, como se sugiere en una propuesta de negociación presentada en la OMC¹⁴ para así garantizar una aplicación uniforme, imparcial y razonable, ese servicio podría constituir una carga adicional para algunos países en desarrollo. Por otra parte, cualquier decisión administrativa impugnada puede

¹³ Actualmente, la frecuencia de los exámenes de las políticas comerciales se basa en la participación de los países en el comercio mundial.

¹⁴ Véase TN/TF/W/8.

ser interpretada por el órgano judicial competente. Cabe suponer que con la automatización de ciertos procedimientos y formalidades en las aduanas, el mejoramiento de las prácticas de publicación y el acceso a mecanismos judiciales de reparación se irán reduciendo las posibilidades de que se tomen decisiones aduaneras a discreción.

La preparación para cualquier obligación adicional sobre transparencia que se negocie en el marco del artículo X se verá facilitada por el hecho de que las propuestas formuladas en la OMC son detalladas y específicas y por las contribuciones que harán a las negociaciones los países en desarrollo con su participación activa. Además, al sugerir que la publicación sea completa y se haga por la vía del correo electrónico e Internet, muchas propuestas subrayan que esa solución debe ser "posible" y "viable". Esto indica que los países necesitados tendrían la posibilidad de proceder por etapas, de acuerdo con sus medios y la cantidad de asistencia que recibieran. No obstante, si bien los principios y modalidades contenidos en el anexo D del Paquete de julio de 2004 incluyen por primera vez el trato especial y diferenciado y la prestación de asistencia técnica para la creación de capacidad como parte integrante de cada medida, así como la capacidad de ejecución de cada país, el tipo de medidas y la asistencia correspondiente se determinarán en última instancia en el ámbito de las negociaciones.

Dado que la evaluación de las necesidades será también parte integrante de las negociaciones, el tiempo de ejecución dependerá en primer lugar de la rapidez y la precisión con que puedan actuar los países a ese respecto; de la eficacia con que se utilice la asistencia técnica en dicho proceso y del grado del compromiso que contraigan los gobiernos para modernizar sus procedimientos y operaciones aduaneros¹⁵. La aclaración y mejora del artículo X, así como las nuevas disposiciones y prácticas que resulten de las negociaciones, proporcionarán a los países en desarrollo una importante orientación en el cumplimiento progresivo de sus obligaciones en materia de transparencia, de acuerdo con sus medios y deseos, para que así aumenten gradualmente la eficiencia de sus operaciones aduaneras y transacciones comerciales.

Beneficios y costos

Los beneficios esperados consistirán en el mejoramiento de las condiciones en que las empresas, los comerciantes y los operadores de pequeña y mediana escala podrán realmente participar en el comercio exterior; la agilización de la circulación de mercancías a través de las fronteras, con el consiguiente, incremento del comercio; y el aumento de los ingresos recaudados a través de la modernización aduanera. De hecho, la disponibilidad de información correcta y oportuna sobre las reglamentaciones vigentes y los cambios e innovaciones propuestos para simplificar y aclarar las formalidades aduaneras reducirán los

¹⁵ Véase el párrafo 4 del anexo D del Paquete de julio de 2004. "Como parte integrante de las negociaciones, los Miembros tratarán de identificar sus necesidades y prioridades en materia de facilitación del comercio, en particular las de los países en desarrollo y menos adelantados, y también abordarán las preocupaciones de los países en desarrollo y menos adelantados relativas a las repercusiones de las medidas propuestas en los costos."

gastos de las transacciones de los comerciantes y los gastos administrativos de los gobiernos, lo que les permitirá redistribuir sus recursos. Los recursos ahorrados y la eficiencia que se espera conseguir, por ejemplo, con la publicación en Internet, reportarán ganancias directas a los países derivadas del mejoramiento de sus oportunidades comerciales.

Se deberán realizar gastos iniciales para equipo informático, desarrollo de la infraestructura y del sitio web, capacitación e instalación. Esos gastos son actualmente considerablemente más bajos y el equipo y los programas informáticos necesarios pueden obtenerse fácilmente en el mercado. De hecho, dada la rápida evolución de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la situación es ideal para que los países en desarrollo y los países menos adelantados vayan avanzando en este sentido. Ahora bien, posiblemente se requiera asesoramiento y apoyo financiero internacional de forma sostenida para mantener y actualizar los sistemas electrónicos y redes instalados y disponer de recursos humanos competentes con el fin de garantizar la difusión de la información comercial y presentar, notificar y traducir sistemáticamente las leyes y disposiciones administrativas relacionadas con el comercio. Sin embargo, aunque para el futuro se prevé la publicación en Internet y el establecimiento de sitios web con sus correspondientes enlaces, las gacetas oficiales y los diarios comerciales seguirán constituyendo vías valiosas e indispensables para la publicación de información comercial y aduanera esencial.

La incorporación de los métodos de publicación y notificación a la era de Internet es un proceso necesario y su demora sólo servirá para que un país quede en situación de desventaja frente a sus socios comerciales. En el pasado, muchos países han trabajado con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA) en la modernización de sus bases de datos sobre aduanas y el procesamiento de sus documentos. La labor relacionada con las medidas de facilitación del comercio constituye un proceso continuo para la mayoría de los gobiernos, labor que redundará en su propio beneficio; las negociaciones de la OMC, por su parte, aportan mayor definición y orientación a este respecto. La claridad de la información y las disciplinas de aplicación ayudarán a los países a reducir sus barreras comerciales en las fronteras. Dado que la creación de capacidad, la asistencia técnica y el trato diferenciado son los principios centrales de las modalidades para las negociaciones de la OMC sobre facilitación del comercio, tal vez se termine por adoptar un enfoque individualizado en el establecimiento de las medidas y la infraestructura necesarias en materia de publicación.

Las PYMES serían las que más se beneficiarían de la mayor transparencia y accesibilidad de la información comercial ya que, en general, carecen de los medios necesarios para investigar en distintas fuentes las leyes comerciales y los procedimientos aduaneros cuando buscan mercados para sus productos y servicios.

La evaluación de las necesidades y la eficacia de la ejecución pueden medirse a través de los sitios web establecidos; los servicios existentes para difundir información y atender a consultas; y la regularidad de las notificaciones periódicas dirigidas a la secretaría de la OMC o publicadas en otros medios impresos y electrónicos, según las valoraciones que realicen los Miembros y comerciantes. Servirán de indicadores confiables en la evaluación las gacetas comerciales oficiales, que se publican regularmente, y el grado de detalle en la información comercial, las decisiones de política y los acuerdos publicados en Internet. Además, una relación de las medidas de publicación existentes, proyectadas y ejecutadas constituiría un buen indicador del progreso.

Las observaciones que las partes interesadas hagan sobre un proyecto de reglamento comercial o sobre su enmienda posiblemente contribuyan a su aplicación, ya que tanto los funcionarios como los comerciantes se familiarizarán con el marco normativo u otras medidas y cabe suponer que así se reflejarán mejor sus necesidades. Sin embargo, tal vez algunos países no puedan instituir este proceso complejo de redacción sin ayuda exterior. La inclusión de otros requisitos, como el de una justificación por no incorporar determinadas observaciones propuestas, haría muy gravoso el proceso.

Capacidad local

Los principales participantes en la evaluación de la capacidad local para cumplir con los requisitos en materia de publicación son los propios Miembros. Esa información tiene que ser complementada por las instituciones y los gobiernos que proporcionan a un determinado país apoyo técnico y financiero en las esferas del comercio y la aduana. A la luz de las necesidades básicas de capacidad tecnológica sobre los métodos modernos de información y comunicación, dicha evaluación no debe abarcar únicamente los recursos humanos requeridos para:

- Preparar resúmenes de las leyes y reglamentos comerciales y traducciones de ese material a uno o varios idiomas oficiales de la OMC;
- Introducir actualizaciones y cambios en esas leyes y reglamentos;
- Enviar notificaciones a la Secretaría de la OMC;
- Enviar información periódica a los Servicios Nacionales de Información; y
- Proporcionar información y asistencia a la comunidad empresarial y a los comerciantes, incluidas las PYMES;

sino también las necesidades físicas y técnicas de infraestructura, por ejemplo:

- Energía eléctrica, sistemas de satélite y banda ancha para Internet y
- Computadoras personales, redes de computadoras, etc.

En el último de los ejemplos citados es importante evaluar la pertinencia de instalar sistemas computadorizados de información de gran complejidad cuando se trata de países en que los comerciantes privados, las PYMES y los operadores no están igualmente equipados, aunque sean indiscutibles los beneficios que ello reporte a los Miembros de la OMC. En tal caso, el gobierno tendrá la responsabilidad de ponerse en contacto con la comunidad comercial e informarla a través de publicaciones tales como las gacetas oficiales y de disponer de funcionarios de información que respondan prontamente a las consultas sobre cuestiones comerciales.

Generalidades

Las normas del comercio multilateral obligan a los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a publicar rápidamente todos sus reglamentos y disposiciones administrativas comerciales de aplicación general en beneficio mutuo y en el de sus propias comunidades comerciales (artículo X sobre publicación y aplicación de los reglamentos comerciales del GATT de 1994). Entre las mejoras sugeridas para dicho artículo en el contexto de las negociaciones de la OMC¹⁷ con el fin de garantizar el acceso fácil a este tipo de información se cuenta la creación de servicios de información, a los que también se ha hecho referencia en las propuestas con los nombres de centros nacionales de coordinación únicos o centros de información, todos los cuales en lo sucesivo recibirán la designación de servicios de información¹⁸. En los acuerdos de la OMC sobre obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias y servicios ya se han previsto servicios de información cuya función consiste en responder a solicitudes de información de Miembros y partes interesadas y proporcionar acceso a documentos sobre cuestiones tales como reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad. Ahora bien, esos servicios de información abarcan únicamente las esferas relativas a los acuerdos citados, alcance que es bastante más limitado que el considerado en las propuestas presentadas.

El servicio de información sería el órgano oficialmente designado en el país de cada Miembro de la OMC para proporcionar información relativa al comercio, por ejemplo:

- Todas las leyes, reglamentos, directrices administrativas, decisiones y disposiciones de aplicación general;
- Los procesos aduaneros y otros procesos de organismos de frontera (entre ellos, los procedimientos, formatos y documentos utilizados en puertos, aeropuertos y otros puntos de entrada al país);
- Las condiciones relacionadas con las distintas formas de trato aduanero;
- El procedimiento para interponer un recurso (incluidos los plazos normales y las condiciones para hacerlo);
- Los derechos y gravámenes aplicables a los procedimientos y requisitos de la importación, la exportación y el tránsito;

¹⁶ También denominados centros nacionales de coordinación únicos, centros de información y servicios nacionales de información comercial en las diversas propuestas de negociación.

¹⁷ Las negociaciones se están celebrando en el momento en que se prepara este Manual.

¹⁸ Las propuestas concretas figuran en las comunicaciones TN/TF/W/6, 7, 8, 10, 26, 30 y 45.

- Los acuerdos concertados con uno o más países acerca de las cuestiones arriba mencionadas;
- Los planes de gestión de las aduanas y otros organismos gubernamentales en relación con la aplicación de compromisos contraídos en el marco de la OMC, con la posible inclusión de plazos normales de tramitación o programas pertinentes de reforma y modernización;
- Todas las enmiendas significativas sobre los puntos anteriores.

Esa información debe proporcionarse de la manera más sencilla posible y ponerse a disposición de gobiernos y comerciantes por igual, sobre una base no discriminatoria y cuando es posible, por medios electrónicos, o bien a través de servicios de consulta personales y en línea, como se sugiere en diversas propuestas de la OMC, con inclusión de plazos para responder. Todo servicio de información deberá estar dotado de personal competente y la información se deberá facilitar, en la medida en que las posibilidades locales lo permitan, en uno de los idiomas oficiales de la OMC (español, francés o inglés). Para algunos países puede ser inviable la traducción de las leyes y reglamentos comerciales al no contar con los recursos necesarios, en cuyo caso sería útil que aportaran un breve resumen. Con frecuencia se traduce la información comercial de países que son socios comerciales en beneficio de las PYMES, particularmente en los países desarrollados. A esas traducciones se les podría dar máxima difusión.

Efectos de esta medida

Sólo se obtendrán los beneficios esperados de la agilización de la circulación de las mercancías y de la promoción del comercio a través de la reforma aduanera y la simplificación de procedimientos si la información comercial pertinente es de fácil acceso, especialmente para las empresas pequeñas que realizan operaciones de comercio exterior. Los servicios de información desempeñarían convenientemente esta función para todas las economías.

En principio, los gastos y procedimientos de la puesta en marcha no deben ser demasiado gravosos, puesto que muchos gobiernos ya disponen de las bases de un servicio de información dentro de los órganos oficiales del Estado o en el entorno público o privado.

Probablemente la parte más complicada se relacione con el funcionamiento del servicio de información y la forma en que reciba la información. La mayor dificultad radicará en la estructuración de un mecanismo idóneo para canalizar la información desde su origen en cualquiera de los diversos organismos o departamentos gubernamentales hasta el servicio de información y para presentar esa información de una forma fácilmente utilizable. Esto puede conseguirse mediante la armonización gradual de los procedimientos y formatos de manejo de la información para lo cual, cuando sea necesario, convendrá aprovechar la experiencia de otros países y la gran cantidad de ayuda disponible en línea sobre estandarización e intercambio de datos (véase referencias e instrumentos que se pueden consultar *infra*).

Los servicios de información podrían asumir la doble responsabilidad de responder a las preguntas hechas desde fuera del país y de obtener datos fuera del país para responder a las preguntas locales. Esto requiere una comunicación fluida con las oficinas corresponsales de otros países, de manera que haya reciprocidad.

Beneficios y costos

- El acceso fácil a información comercial completa permite que los comerciantes ahorren gastos y tiempo;
- Los comerciantes pueden tomar decisiones rápidas y fundamentadas en materia de importación y exportación sobre la base de los reglamentos, gravámenes, formalidades y procedimientos que se aplican antes de la frontera y en la frontera;
- Los gobiernos pueden lograr una distribución más eficaz y eficiente de sus recursos y un sistema más sencillo a los fines del control y el cumplimiento;
- Los gobiernos y los comerciantes se beneficiarán en general de la mayor transparencia e integridad del régimen comercial internacional;
- El resultado final será la igualdad de condiciones para obtener información comercial básica y un aumento general del volumen y la velocidad de circulación de las corrientes comerciales.

Dado que para crear los servicios de información se puede partir de infraestructuras ya existentes en los gobiernos o se puede sacar partido de las actividades de entidades no gubernamentales que ya prestan servicios análogos o complementarios, los gastos iniciales pueden mantenerse dentro de límites relativamente bajos. En muchos países ya se gestionan portales comerciales que proporcionan gran parte de la información relacionada con esta medida; éstos se podrían aprovechar y reestructurar. Independientemente de que ya exista o no un marco adecuado, no hay razón para que sean elevados los gastos iniciales de ejecución o los gastos operacionales de los servicios de información.

No tiene sentido que se haga un cálculo presupuestario de los gastos de establecimiento de una infraestructura informática y para Internet sobre la base de que va a ser la misma para todos. Bastará con decir que los precios de mercado siguen bajando y que el equipo y los programas informáticos necesarios se están vendiendo a precios asequibles para la mayoría de los gobiernos. Hay países en que la conexión de banda ancha a Internet puede ser más problemática, pero no hay que descartarla. Cabe suponer que en algunos países Internet no es la vía usual de las PYMES para obtener información, por lo que es importante disponer de un grupo de empleados, pequeño pero bien preparado, que atienda personalmente a las consultas. Al fijar los horarios de trabajo del servicio de información, será necesario tener en cuenta las horas hábiles en los distintos husos horarios. Deberá preverse una plantilla adecuada para reunir, clasificar, almacenar y actualizar regularmente la información, ya sea de manera electrónica o manual,

según la situación del país, así como para responder a las preguntas y darles seguimiento.

Cuestiones relativas a la aplicación de esta medida

Requisitos

La transparencia y la facilidad de acceso a la información comercial deben recibir apoyo de los gobiernos porque, a la larga, benefician a todos los países que comercian. La infraestructura básica requerida es una oficina informatizada y un grupo reducido de empleados que procese la información recibida y establezca las bases de datos. Será útil disponer además de una conexión rápida a Internet. En la distribución de la información a nivel nacional, la relativa al comercio se deberá canalizar a través de mecanismos adecuados hacia el servicio de información, donde se centralizará. Para esas actividades convergentes será indispensable la cooperación y la coordinación entre ministerios y organismos oficiales.

Convendrá estructurar gradualmente una red nacional amplia de productores y proveedores que abarque todos los aspectos de la información relativa al comercio. Esta red puede incorporar a órganos de control de calidad, asociaciones de embalaje, bancos comerciales e instituciones financieras que ofrezcan créditos comerciales, expedidores y cargadores, aduanas de entrada y salida del país, cámaras de comercio, órganos de promoción de la industria, el comercio y la inversión, organizaciones académicas de estudios sobre el comercio, escuelas empresariales, órganos relacionados con el sector industrial y el sector agropecuario, representantes comerciales en el extranjero y organismos de promoción de las exportaciones que localicen las trabas del comercio en el extranjero y contribuyan a resolver el problema al señalarlo.

Evaluación

El éxito logrado en el establecimiento de servicios de información podría evaluarse en parte mediante la comprobación de su desempeño sobre la base de las opiniones de la comunidad empresarial y los órganos oficiales de comercio exterior. Sin embargo, no es tan sencillo determinar en qué medida la información a que se tiene acceso es completa, transparente y actualizada y si se presenta de una forma debidamente utilizable por el usuario. Por ese motivo, si se quiere que el establecimiento de los servicios de información sirva para dar mayor dinamismo al sistema comercial internacional, sobre todo en los primeros años de funcionamiento, convendrá que los gobiernos realicen exámenes periódicos y comprobaciones internas a fin de controlar las actividades de dichos servicios, corregir las deficiencias en materia de información, dotarlos de la capacidad adicional que requieran y, en general, conseguir que la información se procese de manera más eficiente. A la larga, si no se reciben quejas, cabrá suponer que el usuario de la comunidad empresarial está satisfecho con la calidad y la pertinencia de la información que se le proporciona.

Capacidad local para aplicar esta medida

Los conocimientos necesarios para aplicar esta medida no son altamente técnicos y no debe ser difícil encontrar localmente al personal idóneo, con experiencia en comercio exterior, buen conocimiento del inglés y preparación básica en informática. Tal vez se podría utilizar al personal capacitado de organismos del gobierno central que ya se ocupa de cuestiones relativas al comercio. La competencia necesaria no es muy distinta de la requerida en los organismos de facilitación y promoción del comercio que existen en distintos países. A corto plazo, las entidades que han acumulado mucha experiencia a este respecto (OMC, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Centro de Comercio Internacional (CCI), Banco Mundial, etc.) pueden proporcionar la asistencia técnica y la ayuda necesarias para la creación de capacidad. Probablemente sea útil investigar en los ministerios y organismos que intervienen en la producción y el archivo de las reglamentaciones relativas al comercio a fin de determinar cuánta asistencia técnica se requiere.

Se debe estudiar cuidadosamente la posibilidad de aprovechar un marco ya existente para el servicio de información. Ningún país que desarrolle actividades comerciales carece de algún tipo de mecanismo para reunir y comunicar información relativa al comercio, ya sea en el sector público o en el privado. Hay que localizar esos mecanismos y evaluar su utilidad.

Referencias e instrumentos que se pueden consultar

Experiencia de Singapur en la implantación de un sistema de ventanilla única para las declaraciones comerciales

En la comunicación TN/TF/W/58 de la OMC Singapur reseña su experiencia en la introducción de una plataforma electrónica para tramitar en una sola entrada los procedimientos aduaneros. El tipo de sistema utilizado en Singapur podría resultar útil para organizar los servicios de información. Véase http://www.tradenet.gov.sg/trdnet/index_home.jsp.

Argentina: Servicio Nacional de Información del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio

Este Servicio, que pertenece al Ministerio de Economía y Producción de la Argentina, se creó en cumplimiento de los artículos 10.1 y 10.3 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. El sitio web, además de presentar información local, contiene enlaces que dan acceso a la legislación, clasificada por mes, de distintos ministerios de otros Miembros de la OMC, a saber, el Brasil, el Canadá, Chile, los Estados Unidos de América, México y el Uruguay, así como de la Unión Europea; contiene además enlaces para consultar información sobre medidas sanitaria y fitosanitaria. Véase <http://www.puntofocal.gov.ar/>.

Buscador de la Argentina de información legislativa

Además, el sitio web del Ministerio de Economía y Producción de la Argentina dispone de un buscador para localizar todas las leyes, resoluciones, decretos, etc., que han sido publicados en el *Boletín Oficial* del Gobierno. Un filtro de este tipo para la información comercial centralizada podría satisfacer los propósitos de los servicios de información. Véase: <http://infoleg.mecon.gov.ar/>.

Federación Mundial de Centros de Comercio

Un sistema mundial que sería utilizable es el de la Red de Centros de Comercio de la Federación Mundial de Centros de Comercio, o bien se podrían tomar como modelo algunos de sus componentes. La ventaja de esta red es que cuenta con instalaciones de oficina físicas y un alcance virtual mundial. Dado que ya están preparados para proporcionar información relativa al comercio a las PYMES de todo el mundo, los Centros de Comercio se podrían convertir en el tipo de Servicio de Información que precisamente serviría para centralizar la información oficial pertinente y proporcionar esa información de manera fácil a toda la Red de Centros de Comercio, que actualmente abarca más de 80 países. Véase <http://www.tradepoint.org>.

Servicios de Información creados de conformidad con los artículos 10.1 y 10.3 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC

También se pueden conocer los detalles para establecer contacto con dichos servicios desde el sitio web de la OMC. Véase http://www.wto.org/spanish/tratops/tbt_s/tbt_enquiry_points_s.htm. Véase también el listado, con los correspondientes enlaces, de todos los servicios de Información que reciben información de América en el contexto del mismo Acuerdo. Véase http://www.sice.oas.org/tbt/inq_e.asp#arg.

Formulario Clave de las Naciones Unidas para los Documentos Comerciales (UNLK)

El Formulario Clave de las Naciones Unidas para los Documentos Comerciales (UNLK/ISO 6422) integra una serie de reglas y códigos internacionales sobre el diseño de series alineadas de formularios a partir de un documento básico. También se puede utilizar en el diseño de pantallas para visualizar documentos electrónicos. Véase www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

Directorio de Elementos de Datos Comerciales de las Naciones Unidas (UNTDDED)

El Directorio de Elementos de Datos Comerciales de las Naciones Unidas (UNTDDED, ISO 7372) contiene elementos de datos normalizados que se pueden utilizar para cualquier método de intercambio de datos en documentos en papel, así como para otros medios de comunicación de datos. Véase www.unece.org/cefact.

Reglamento de las Naciones Unidas para el Intercambio Electrónico de Datos para la Administración, el Comercio y el Transporte (EDIFACT)

El Reglamento de las Naciones Unidas para el Intercambio Electrónico de Datos para la Administración, el Comercio y el Transporte (EDIFACT) es un conjunto de normas, directorios y directrices internacionalmente convenidos para el intercambio electrónico de datos estructurados, particularmente en relación con el comercio de bienes y servicios entre sistemas informatizados independientes. Véase www.unece.org/trade/untdid/welcome.html.

Uso de medios electrónicos en las publicaciones relacionadas con el comercio

Generalidades

En la etapa de planificación de cualquier proyecto de comercio internacional, los exportadores y los operadores comerciales tienen que conocer las reglas del juego, los posibles gastos, el tiempo medio requerido para las distintas formalidades y los riesgos con objeto de evaluar la viabilidad de dicho proyecto. Es decir, que lo que les interesa es la transparencia y la previsibilidad. Por lo tanto, necesitan, antes de poner en marcha una operación, información confiable, concreta y fácilmente accesible y, posteriormente, que haya transparencia en el movimiento de los productos, en su transporte y tránsito y en su destino final, de conformidad con la información publicada. El artículo X del GATT de 1994 requiere que los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) publiquen todas las leyes, reglamentos comerciales, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general "a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos". En la presente Nota Técnica se estudia cómo esta información sobre requisitos y procedimientos comerciales puede ponerse de antemano al alcance inmediato de las partes interesadas.

En el entorno mundial actual se requieren medidas transparentes y eficaces en las fronteras para facilitar el comercio internacional. El acceso previo a información sobre las formalidades propias de las distintas etapas de las operaciones comerciales es tan importante como la existencia de procedimientos sencillos y armonizados. La publicación de esas formalidades de manera conveniente no se reduce meramente a proporcionar acceso a un conjunto desorganizado y voluminoso de documentos locales. Se requiere un esfuerzo previo para racionalizar y armonizar esas formalidades de conformidad con los textos mejorados de los artículos V, VIII y X del GATT (que actualmente están en proceso de negociación), a la vez que una serie de documentos organizados que sean fáciles de repasar y consultar desde un servicio nacional de información único. Normalmente, este tipo de información incluye:

- Reglamentos aduaneros (procedimientos, valoración en aduanas y clasificaciones arancelarias, derechos y gravámenes, condiciones y requisitos para distintas formas de trato aduanero; medidas contra el tráfico ilícito, mecanismos de recurso);
- Reglamentos del transporte marítimo y reglamentos portuarios (requisitos FAL, protección contra riesgos, protección del medio ambiente, seguridad, mercancías peligrosas);
- Procedimientos sanitarios y fitosanitarios;
- Requisitos de inmigración (tripulación, conductores, turistas, tráfico de personas indocumentadas, polizones, naufragos rescatados en alta mar);

- Instrucciones sobre el transporte por carretera (vehículos, contenedores, conductores, mercancías peligrosas, seguridad, seguros, rutas reglamentarias, convoyes escoltados);
- Instrucciones sobre el transporte aéreo;
- Medidas especiales de seguridad y contra el terrorismo;
- Requisitos bancarios y en materia de seguros y tipos de cambio;
- Instrumentos de facilitación disponibles (transmisión electrónica de documentos, ventanilla única, servicios de información comercial, inspecciones previas y posteriores a la llegada, información anticipada sobre normas vinculantes);
- Información estadística sobre gravámenes, plazos medios de espera, filas normales de espera, cierres de los cruces fronterizos en el invierno, disponibilidad de servicios, datos sobre el precio de los carburantes y todo tipo de acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales que afecten a la política comercial internacional.

Por consiguiente, la magnitud de los textos que se tienen que publicar es en sí muy grande, pudiendo ascender a miles de páginas, y, a menos que se tomen medidas adicionales, esta información puede estar mal organizada y ser con frecuencia incompleta, e incluso poco confiable. Este gran volumen de información, de calidad a veces cuestionable, resulta poco práctico para los usuarios que quieren determinar las normas que son efectivamente aplicables a una determinada operación comercial. Por otra parte, los gastos y dificultades que entrañaría su publicación, traducción y procesamiento serían excesivos.

El simple uso de medios electrónicos no resolverá en realidad el problema. Son condiciones necesarias y requisitos altamente convenientes que, antes de la publicación, la información sea preparada, racionalizada y armonizada, de acuerdo con las obligaciones y normas de la OMC.

Adelantos en la racionalización y simplificación de los reglamentos nacionales

Varios países de distintas regiones del mundo han reconocido las limitaciones y deficiencias de su entorno normativo vigente en materia de comercio. Las reglamentaciones obsoletas y de baja calidad frenan la innovación comercial y empresarial, además de que con ellas no se consigue la protección que se quiere dar a los ciudadanos. En consecuencia, esos países han puesto en marcha campañas y planes nacionales para mejorar sus reglamentos con el fin de maximizar los beneficios netos que aportan y minimizar la carga económica y burocrática que imponen a los usuarios y al público.

Algunos ejemplos de planes para mejorar el marco normativo comercial

El Plan del Reino Unido para mejorar el marco normativo (Better Regulation Plan) se basa en los principios de la buena reglamentación, a saber, la proporcionalidad, la rendición de cuentas, la coherencia, la transparencia y la orientación hacia los usuarios y beneficiarios.

El Programa de mejora regulatoria 2001-2006 instituido por México va dirigido a eliminar los obstáculos que entorpecen la innovación empresarial, fortalecer el desarrollo democrático, crear empleo y promover a largo plazo la inversión y el crecimiento económico. Su estrategia consiste en crear y mantener un entorno normativo transparente que estimule un medio empresarial competitivo a través de la adopción de seis objetivos:

- Superar los obstáculos y facilitar la creación y el funcionamiento de empresas de pequeña y mediana escala (PYMES), incluida su participación eficiente en el comercio internacional;
- Garantizar que los beneficios de la mejora regulatoria lleguen a los operadores empresariales y comerciales y a los consumidores;
- Dar formación a los recursos humanos e internalizar la mejora regulatoria en los órganos gubernamentales;
- Establecer una nueva forma de gobernanza basada en el análisis, la transparencia y la participación del público para así reducir la corrupción; y
- Fortalecer el desarrollo democrático y el estado de derecho.

En Costa Rica la Mejora Regulatoria, a cargo de la Comisión de Mejora Regulatoria, avanza en el mismo sentido en pos de la eficiencia, la eficacia y la equidad.

Plan propuesto para racionalizar y armonizar la legislación comercial

Sobre la base de los resultados favorables obtenidos a este respecto, deben tenerse en cuenta los siguientes principios:

- Dado que las reglamentaciones que se han de racionalizar abarcan una gran variedad de temas, toda autoridad gubernamental que se ocupe de cuestiones comerciales deberá colaborar, en el ámbito de las funciones que le incumban, bajo la coordinación de una autoridad nacional de máximo nivel, para llevar a cabo actividades tales como:

Convenir en la definición de atribuciones, principios y criterios de trabajo comunes, en estrecha consulta con los operadores comerciales, utilizando como referencia las normas, convenciones, directrices e instrumentos de la OMC, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización de Aviación Civil

Internacional (OACI), la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) y el Centro de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas de las Naciones Unidas (CEFACT) y otras organizaciones;

Llevar a cabo una simplificación y armonización preliminar de las normas y procedimientos que atañan a su propia esfera de competencia;

Crear el Servicio Nacional de Información.

- Los sistemas informáticos serán muy útiles en el proceso de simplificación, pero antes habrá que digitalizar los textos impresos sobre las reglamentaciones.
- Una vez que toda la documentación relativa a las reglamentaciones comerciales esté digitalizada, será posible leerla en pantalla y buscar los textos relacionados con determinados temas o palabras seleccionadas. Esto ayudará a que, por ejemplo, un grupo de expertos interinstitucional localice los elementos incompatibles, las disposiciones obsoletas, las duplicaciones y los pasajes superfluos para finalmente eliminarlos y extraer las medidas esenciales que garanticen la eficiencia de las operaciones comerciales.
- Después de este proceso de saneamiento, los textos conservados podrán someterse a un proceso de armonización mediante su comparación con las disposiciones de las reglamentaciones internacionales vigentes. Esto constituye una valiosa oportunidad para mejorar las reglamentaciones nacionales vigentes a fin de satisfacer las normas internacionales¹⁹.
- Tras las etapas anteriores, los textos definitivos pueden organizarse con arreglo a un código comercial nacional, sobre la base, por ejemplo, de las recomendaciones pertinentes de la OMC.
- Por último, en el marco de una iniciativa común, todos los organismos gubernamentales interesados, así como los operadores privados y los encargados de formular la política, deberán solicitar la pronta aprobación del nuevo código y su incorporación a la legislación nacional en sustitución del régimen comercial anterior, incluida la previsión de su aplicación anticipada a través de medidas administrativas provisionales.

Ventajas de los procesos de racionalización y armonización

- Se modernizaría la legislación comercial y se eliminarían los requisitos obsoletos e inútiles, lo cual influiría positivamente, en lo que a gastos y tiempo respecta, en las operaciones comerciales, los mecanismos de recurso, los fallos de los tribunales y otras cuestiones;

¹⁹ Véanse las propuestas presentadas en los documentos TN/TF/17, 28, 30 y 39 de la OMC.

- Se facilitaría el uso, la gestión y la traducción de esos textos al reducirse su número y longitud. De hecho, sin la selección previa y la disminución del número de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas vigentes, esas tareas difícilmente serían realizables;
- El análisis comparativo de la legislación nacional de un grupo de países o una región o la negociación de acuerdos de libre comercio facilitaría mucho la armonización y la compatibilización de tales reglamentaciones;
- Los beneficios generales de estos procesos serían muy superiores a los costos.

El caso del Reino Unido: "Conseguir más con menos"

Los beneficios económicos que se pueden obtener por desechar las reglamentaciones innecesarias son enormes. El Grupo de tareas para mejorar las reglamentaciones (Better Regulation Task Force o BRFT) ha calculado que la adopción de un enfoque distinto aumentaría a largo plazo el ingreso nacional del Reino Unido en un monto equivalente al 1% del PIB, lo que representaría un enorme incremento para su economía de alrededor de 10.000 millones de libras esterlinas. (John Hutton, Canciller del Ducado de Lancaster, 2005)

Características de la información que se ha de publicar

Para que la información sobre la reglamentación comercial nacional que se publique sea útil y transparente y no dé cabida a la posibilidad de discriminación, fraude o corrupción, deberá reunir las siguientes características:

- Completa (que abarque todas las reglamentaciones comerciales pertinentes del país);
- Confiable (que incluya únicamente los textos con fuerza de ley vigentes);
- Convenientemente estructurada (que el Código se estructure con arreglo a normas, modelos, formatos, categorías, etc., definidos por la OMC para facilitar la búsqueda de información);
- Convenientemente informatizada para que pueda ser cargada al sistema y después descargada en Internet por los usuarios;
- De tamaño razonable para que los gastos de traducirla sean asequibles.

Digitalización de reglamentos comerciales impresos

En muchos países en desarrollo, una parte apreciable de los reglamentos se ha publicado en forma impresa o en algún formato digital antiguo. Esto entorpece su utilización o reduce su utilidad práctica en las actividades de facilitación del comercio, incluidas su racionalización y posterior publicación en Internet. Por lo tanto, la digitalización de esos textos es una prioridad.

La digitalización de los documentos cumple varios propósitos y existen diferentes técnicas para las distintas necesidades. Las grandes bibliotecas y archivos han estado utilizando este proceso con fines de conservación. Los principales motores de búsqueda en Internet, Google y Yahoo, también llevan a cabo grandes proyectos de digitalización en combinación con las mayores bibliotecas para permitir el acceso a libros por medios digitales²⁰. Aun cuando se trata de operaciones análogas, la digitalización de los reglamentos comerciales nacionales es un proceso técnico bastante sencillo, que no presenta todas las complejidades relacionadas con la digitalización para fines de preservación o en los casos en que median derechos de autor. Por lo tanto, la experiencia obtenida en esas bibliotecas podría ser muy útil en la digitalización de los reglamentos comerciales.

El método de digitalización más corriente consiste en escanear los textos para convertirlos en imágenes digitales y seguidamente aplicar técnicas de reconocimiento óptico de caracteres para convertir esas imágenes en textos digitalizados. Sin embargo, si los costos laborales son bajos, cabe también la posibilidad de dactilografiar los textos, o bien de dictarlos utilizando programas de reconocimiento de voz. La asistencia técnica que a este respecto presten las organizaciones internacionales competentes puede ayudar a adoptar las mejores opciones de conversión y a investigar las ventajas y economías de escala de crear centros subregionales de digitalización.

Como medida provisional de facilitación, algunos países (Senegal y otros) tienen la intención de aceptar como válidos para los trámites comerciales documentos que se hayan obtenido mediante un simple escaneado (equivalentes a una fotocopia digital). Sin embargo, las imágenes de los documentos escaneados no admiten los procesos de racionalización y búsqueda mediante computadoras, aunque sí pueden ser publicados en Internet.

Vía más adecuada para la publicación

A la luz de las necesidades de los usuarios comerciales, los medios de publicación seleccionados deben reunir los siguientes requisitos:

- Deben ser fáciles y económicos de instalar y mantener por el Servicio Nacional de Información.
- Deben facilitar el acceso, la descarga y la impresión, incluso para usuarios remotos (Miembros de la OMC, operadores comerciales, entidades nacionales, organismos fronterizos y otros).

²⁰ "El año pasado Google conmocionó a los medios de la publicación y la biblioteconomía cuando anunció que digitalizaría millones de libros de las mayores bibliotecas del mundo, incluidas la Bodleian Library de Oxford y la New York Public Library, y que, como resultado de su labor, sería posible hacer búsquedas en esas obras en la Web" (*MIT Technology Review*, 20 de octubre de 2005).

- En el caso de una publicación impresa, es preciso tener en cuenta la distribución física a usuarios locales y remotos y la impresión periódica de actualizaciones. Además, se necesitarán versiones en inglés. Por lo tanto, esta opción puede requerir una inversión inicial baja, pero los gastos de funcionamiento son elevados y el alcance que permite es limitado.
- Por consiguiente, la opción preferida para la publicación de los reglamentos comerciales sería una página web. Esto supone el uso de computadoras rápidas; el acceso rápido y económico de banda ancha a Internet; una conectividad total desde organismos fronterizos remotos (ventanilla única); programas eficientes para explorar y buscar; acceso restringido para su mantenimiento; y técnicos de informática competentes. En este contexto, se deben promover programas informáticos de armonización con los que acceder a los reglamentos comerciales publicados y realizar las operaciones pertinentes.
- Aunque en los países en desarrollo, y sobre todo en los países menos adelantados, el uso de Internet por las PYMES es todavía reducido, ese uso está aumentando. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) se ha empeñado en la tarea de crear capacidad en el uso de Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en apoyo a la integración de esos países en el sistema comercial multilateral²¹.
- Dado que el objetivo final de esta medida es facilitar la búsqueda en las bases de datos nacionales sobre el comercio, esta labor debería ampliarse para incluir la elaboración de programas especiales de simulación de operaciones comerciales, para los casos en que los usuarios puedan tener acceso en Internet a la información comercial corriente de un determinado país. De esta forma, cualquier parte interesada podría comprobar de antemano la viabilidad económica de un determinado proyecto comercial en distintos países sobre la base de los requisitos y los costos correspondientes. Este podría ser un instrumento valiosísimo para la facilitación del comercio al aumentar la transparencia de los trámites comerciales y ayudar a los usuarios y a los gobiernos en las siguientes cuestiones:
 - Decisiones comerciales relacionadas con determinadas operaciones comerciales;
 - Despacho por adelantado de las facturas de las mercancías;
 - Resoluciones anticipadas por medios automáticos o con ayuda de computadoras;
 - Inspecciones en la frontera e inspecciones previas y posteriores;

²¹ Véase *Use of the internet for efficient international trade. Guide for SME managers* -UNCTAD/SDTE/TIB/2003/3, 17 de marzo de 2004.

- Procedimientos de recurso; y
- Reducción de las posibilidades de discriminación, fraude y corrupción.
- Aunque el acceso a los reglamentos comerciales publicados debe ser gratuito, los Miembros de la OMC podrían evaluar, como medida de trato diferenciado, la posibilidad de autorizar a los países menos adelantados para que financien los gastos de ejecución mediante el cobro por esta información de alguna manera adecuada.
- Es necesaria la creación del Servicio Nacional de Información único para complementar las actividades de publicación.
- Será necesario organizar programas de capacitación para los técnicos de computadoras del gobierno a fin de familiarizarlos con las siguientes cuestiones:
 - Preparación y mantenimiento de una página web del Servicio Nacional de Información.
 - Instalación y empleo de sistemas de electrónicos de transmisión que conecten al servicio nacional de información con todos los organismos de frontera del país.
 - Utilización de programas generales o especiales para, desde la página web del Servicio Nacional de Información, acceder a la información comercial, procesarla y descargarla. Esto puede incluir a la larga el empleo del simulador de comercio anteriormente mencionado.
 - Empleo de un formulario especial para solicitar resoluciones anticipadas sobre una determinada operación comercial.
 - Empleo por el gobierno del sistema para tramitar y autorizar solicitudes sobre resoluciones anticipadas, con la creación de una base de datos para las resoluciones aprobadas.
 - Preparación de estadísticas comerciales, así como indicadores de costos, cargos y productividad para los servicios de frontera.
 - Conocimiento de programas informáticos para la transmisión electrónica y el despacho de los impresos FAL y otros documentos relacionados con la carga, los vehículos y las personas que entran en los puertos y puntos de ingreso al país, o con su tránsito; gestión integrada de las fronteras y ventanilla única.

Tareas sugeridas para la OMC en el desarrollo de esta medida

Con objeto de evitar la duplicación y promover la armonización y las economías de escala, hay aspectos del desarrollo y la aplicación de esta medida que convendría llevar a cabo de manera colectiva y centralizada, por conducto, por ejemplo, de la OMC. Los Miembros pueden reconocer las ventajas de colaborar en la facilitación del comercio con otros órganos internacionales y privados a fin de:

- Elaborar directrices sobre la redacción del Código de comercio nacional (contenido, armonización con determinados reglamentos internacionales, estructura y categorías, cuestiones de desarrollo y gestión electrónica, entre otras cosas).
- Elaborar directrices para el proceso de racionalización y simplificación de reglamentos y formalidades comerciales (criterios para descartar, adaptar e integrar textos, empleo de computadoras en esta tarea, referencias útiles para la armonización).
- Elaborar directrices sobre el establecimiento y el funcionamiento del Servicio Nacional de Información.
- Establecer un servicio centralizado de traducción que ayude a los países menos adelantados a traducir al inglés los textos mejorados de sus reglamentos comerciales. De esta forma, los operadores comerciales internacionales y las partes interesadas podrán consultar los reglamentos nacionales de esos países.
- Formular recomendaciones sobre la digitalización de reglamentos publicados en forma impresa. Se deben también evaluar las ventajas de crear centros subregionales de digitalización de textos.
- Determinar el equipo, los programas informáticos y las aplicaciones mínimas de Internet que se requieren para racionalizar, digitalizar y publicar los reglamentos comerciales en los países menos adelantados.
- Establecer criterios de evaluación sobre la conveniencia de emplear un simulador mundial de comercio que ayude a los países y operadores comerciales a buscar y analizar las disposiciones aplicables a un determinado proyecto comercial en uno o más países y facilitar sus decisiones al respecto.
- Enviar misiones de asistencia técnica a países menos adelantados y a algunos países en desarrollo en relación con las cuestiones arriba citadas.

Aun cuando la mayoría de los países en desarrollo probablemente esté en condiciones de financiar las etapas esenciales del proceso de publicación, de conformidad con las obligaciones y recomendaciones enunciadas en el artículo X del GATT de 1994, algunos de ellos, así como los países menos adelantados, tendrán necesidad de cooperación exterior de los siguientes tipos:

- Misiones de asesoramiento técnico que ayuden a los organismos oficiales competentes a emprender el proceso de racionalizar y simplificar los reglamentos comerciales para después integrarlos y armonizarlos;
- Traducción de los reglamentos del idioma del país al inglés;
- Asistencia técnica para el establecimiento y funcionamiento del Servicio Nacional de Información y creación y mantenimiento de una página web que contenga el código nacional de comercio, así como suministro de las instalaciones necesarias de computadoras;
- Capacitación de funcionarios públicos en las distintas esferas relacionadas con la publicación de reglamentaciones comerciales, de ser posible en el contexto más amplio de las medidas de facilitación del comercio, incluido el uso de medios electrónicos en la transmisión, recepción, procesamiento y despacho de documentos y formularios comerciales;
- Capacitación de los exportadores locales de los países menos adelantados sobre el uso de medios electrónicos para las solicitudes de información comercial y las transacciones comerciales y, a más largo plazo, sobre el uso del simulador propuesto para el comercio;
- Suministro de los sistemas informáticos necesarios²²;
- La conexión a un proveedor de banda ancha para Internet, componente indispensable dada la gran cantidad de información que se ha de publicar.

A título de referencia cabe señalar que en las grandes bibliotecas de los Estados Unidos de América el costo de la digitalización de calidad para búsquedas y análisis en textos completos es de alrededor de 8,25 dólares de los EE.UU. por página²³. Por consiguiente, 500 páginas costarían unos 4.000 dólares de los EE.UU.

Los gastos ordinarios de esta medida corresponden a la capacitación periódica, la actualización del equipo y los programas, el ajuste progresivo del proceso de racionalización, las actividades adicionales de traducción y otros conceptos.

²² Del total de los gastos correspondientes a las tecnologías de la información y las comunicaciones, el equipo (computadoras, impresoras, redes, escáneres, discos duros, etc.) representa el 38,5%, los programas (sistemas operativos, aplicaciones y servicios de electricidad, teléfono, etc.) el 20,3% y los servicios (planificación, ejecución, apoyo, mantenimiento y capacitación) el 41,2%. (R. Stevenson, International Data Corporation, 2005).

²³ *Digitization Costs & Funding*, Digital Workshop Library, Indiana, 2003, <http://www.dlib.indiana.edu/workshops/alioc03/costs.pdf>.

Capacidad local para aplicar esta medida

Como consecuencia del empleo de prácticas deficientes para elaborar leyes y reglamentos, en muchos países en desarrollo y países menos adelantados los reglamentos no han sido preparados de manera que puedan publicarse directamente en Internet.

Algunos países han emprendido actividades para simplificar y armonizar su legislación, digitalizar parcialmente sus reglamentos más antiguos, crear servicios nacionales de información y publicar sus reglamentos. Sin embargo, la información que se encuentra en Internet es en muchos casos voluminosa e incompleta y está dispersa en distintas páginas web (cada organismo de frontera tiene la suya), aparte de que los mecanismos de descarga no son siempre de fácil utilización. Varios países están tratando de introducir mejoras a este respecto, pero la gran mayoría, y especialmente los países en desarrollo, no lo está haciendo y muchos posiblemente no tengan ni la capacidad ni el grado de gobernanza necesarios para aplicar esta medida a corto plazo.

Sorprendentemente, las diferencias actuales en el acceso a los recursos digitales, que dividen a los países entre los que los tienen y los que no los tienen (la brecha digital mundial), posiblemente no representen un obstáculo para la aplicación de esta medida ya que, incluso en los países menos adelantados, los organismos de frontera tienen algún tipo de acceso a Internet, aunque sólo sea a través de una conexión de banda limitada²⁴. Por lo tanto, como en el caso de otras medidas de facilitación, si se desarrollan con un criterio pragmático mecanismos adecuados de asistencia técnica orientados hacia la creación de capacidad, podría ser viable la aplicación de esta medida a nivel mundial.

Una posibilidad que la OMC puede considerar es la acogida dentro de su sitio web de las páginas web de países menos adelantados para que de esa forma esos países sólo tengan que asegurarse de mantener al día su propia página web.

Conclusión

Conviene reiterar que únicamente será útil la publicación directa de los reglamentos comerciales nacionales si la información correspondiente ha sido previamente racionalizada, armonizada, normalizada y digitalizada. A mediano y a largo plazo, a medida que la armonización de los reglamentos y procedimientos comerciales vaya afianzándose en los países, los reglamentos nacionales contendrán una proporción cada vez mayor de disposiciones comunes. A la larga, dichos reglamentos podrían integrarse plenamente en el cuerpo de las normas de la OMC, lo que permitiría que los países redujeran sus publicaciones al número limitado de reglamentaciones, procedimientos y formalidades específicos que discrepan de la reglamentación mundial.

²⁴ El número de computadoras personales (PC) en el mundo superó la cifra de 820 millones en 2004 y, según proyecciones, excederá los 1.000 millones en 2007 (de los cuales, 150 millones corresponderán a países en desarrollo). *Computer Industry Almanac*, marzo de 2005.

Referencias

Organización Mundial del Comercio (OMC), <http://www.wto.org>.

Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) y Centro de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas de las Naciones Unidas (CEFACT), <http://www.unece.org/cefact/>.

Organización Mundial de Aduanas (OMA), <http://www.wcoomd.org/>.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), <http://www.unctad.org/>.

GFP (Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio), <http://www.gfptt.org>.

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), <http://www.itu.org>.

Generalidades

En la aplicación de los reglamentos comerciales y procedimientos aduaneros, los funcionarios de los organismos gubernamentales y las aduanas deben mantener un alto nivel de integridad y profesionalismo en sus relaciones con el público, los comerciantes y otros funcionarios oficiales. Sin embargo, si los procedimientos son complicados y confusos, a veces los funcionarios de aduanas y los operadores se inclinan a obrar a discreción o con favoritismo o a participar en transacciones corruptas. Es indispensable que los gobiernos establezcan códigos de conducta en que se enuncien las normas de conducta, derechos y obligaciones de los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, así como las medidas disciplinarias pertinentes si se incumplen esas normas, con el fin de mantener y reforzar la actuación competente y ética de los funcionarios públicos.

Los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) deben velar por que sus leyes, reglamentos, decisiones y resoluciones se apliquen de manera "uniforme, imparcial y razonable", de conformidad con el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales). En ese sentido, en el marco de las negociaciones sobre facilitación del comercio que se están celebrando, algunos Miembros de la OMC han presentado propuestas sobre la necesidad de mejorar la orientación y conducta ética de los funcionarios de los organismos de frontera, así como sobre los mecanismos de reparación legal en caso de conducta impropia²⁵.

Aparte de las disposiciones generales sobre lealtad, eficiencia y eficacia, los códigos de conducta de los funcionarios de aduanas deberán subrayar la importancia central de la integridad, la equidad y el principio de la imparcialidad y la no discriminación en la aplicación de las leyes y reglamentos de aduanas. En ese código también se definirán los tipos de actos inaceptables, tales como el trato preferencial indebido a algún grupo de personas, el uso indebido de la autoridad y la aceptación de obsequios o beneficios. Las disposiciones relacionadas más concretamente con las aduanas pueden también establecer la conducta de los funcionarios de aduanas en sus relaciones con la comunidad empresarial, así como en lo que respecta a compras, intereses comerciales y contratos gubernamentales, ofertas de concesiones y descuentos, transacciones financieras privadas, manejo de fondos públicos, identificación oficial específica y código sobre el modo de vestir. Pero lo más importante es que se proporcione a los funcionarios una formación adecuada que les permita aplicar los procedimientos y formalidades aduaneros reglamentarios que les conciernan.

La mayoría de los países han establecido códigos detallados de conducta en que se enuncian de manera clara y coherente las funciones y deberes de los funcionarios públicos de todas las categorías. Algunos disponen de códigos de conducta

²⁵ Véanse los documentos TN/TF/W/8 y 60 de la OMC.

específicos para los funcionarios de categoría superior, media e inferior. Otros han elaborado códigos de conducta para funcionarios públicos de determinadas categorías. Casi todos los países han incluido esos códigos u otras disposiciones análogas en sus leyes internas o normas administrativas. El informe del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas titulado *Aplicación del Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos*, basado en las respuestas de 54 países, analiza los resultados de una encuesta sobre el particular²⁶.

Los funcionarios de aduanas deben también responder por sus actos. Por lo general, la aplicación de las disposiciones sobre la infracción del código y las medidas disciplinarias correspondientes se basan en la ley y las reglamentaciones pertinentes de cada país, en un determinado código de conducta, o en ambas cosas²⁷. Tales actuaciones y decisiones pueden también estar sujetas a revisión judicial. A veces la previsión de medidas disciplinarias por conducta ilegal o poco ética puede figurar de manera implícita y no expresa en los principios generales enunciados en el código de conducta. En casos de faltas graves de conducta que constituyan actos ilegales, las leyes nacionales pueden prever sanciones penales²⁸.

Las medidas disciplinarias y sanciones por conducta ilegal o poco ética mencionadas en los códigos de conducta para funcionarios de aduanas tienden a ser inaplicables a menos que estén sustentadas por las leyes y disposiciones administrativas pertinentes.

Las posibilidades de que se cometan actos arbitrarios o ilegales en los trámites de aduanas se pueden reducir a un mínimo mediante la introducción de la automatización y la informatización. También podría resultar eficaz el establecimiento de mecanismos de coordinación y control entre las administraciones de aduanas y las organizaciones a cargo de las políticas en materia de ética para los servicios aduaneros²⁹.

Muchos países imparten capacitación sobre ética y conducta profesional a sus funcionarios públicos por lo menos una vez, cuando comienzan a trabajar. La institución u oficina en que trabaje el funcionario o un organismo oficial especial se ocupa de proporcionar ese tipo de capacitación.

Beneficios y costos

La adopción de medidas adecuadas para que los funcionarios de aduanas adquieran mayor conciencia de la importancia de su integridad y para que rindan cuentas de sus actos de manera más completa beneficiaría a la administración de las aduanas en general y proporcionaría a los funcionarios los medios y la

²⁶ E/CN.15/2002/6/Add.1, párrs. 5 a 11.

²⁷ *Ibíd.*, párrs. 25 a 28.

²⁸ En el documento TN/TF/W/60 de la OMC se propone el establecimiento de un "sistema de sanciones" incorporado directamente en la Ley nacional de aduana, así como "convertir los delitos del funcionario en aduana en una acción criminal".

²⁹ *Ibíd.*

educación que les permitirían aplicar las normas aduaneras de manera más eficaz, transparente e imparcial.

Los beneficios económicos podrían ser considerables, tanto para los gobiernos como para las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo que disponen de pocas opciones cuando se encuentran ante prácticas poco éticas o ilegales en sus aduanas. A más largo plazo, las medidas propuestas podrían reportar beneficios económicos generales por el aumento de la recaudación de ingresos y el incremento del comercio, así como por el mayor respeto que se atribuiría al régimen de derecho.

Los gastos de aplicación de algunas de estas medidas dependerían invariablemente de la situación de cada país. Es posible que, sobre todo en el caso de algunos países en desarrollo y países menos adelantados, se tengan que realizar gastos por los siguientes conceptos:

- Elaboración de códigos de conducta para los funcionarios de aduanas y otros funcionarios de organismos gubernamentales;
- Ajuste y modificación de los marcos legislativo y administrativo que regulan la conducta de funcionarios y empleados;
- Capacitación de los funcionarios pertinentes;
- Profesionalización del servicio de aduanas;
- Introducción de sistemas de coordinación y control eficientes y otras medidas análogas.

Aplicación de esta medida

Para aplicar eficazmente la medida propuesta, cada país tendría que establecer su código de conducta para funcionarios aduaneros e incorporar ese código en su legislación interna o en su ordenamiento administrativo. Para ello necesitaría ajustar sus leyes y disposiciones administrativas vigentes o complementarlas con otras a fin de poder hacer cumplir dicho código. Además, tendría que prever en su legislación interna la capacitación de los funcionarios de aduanas. Por otra parte, tal vez necesitaría hacer ajustes institucionales, incluidos los relativos a los mecanismos de coordinación y supervisión, capacitación e informática.

Un primer paso en ese sentido sería la reunión de información sobre la situación de cada país, incluidas las legislaciones pertinentes de carácter interno e internacional. Los propios países podrían poner en marcha las actividades correspondientes, en caso necesario, con el apoyo que les dieran las organizaciones internacionales en forma de asistencia técnica y creación de capacidad.

Relación de esta medida con otras medidas de facilitación del comercio

El mantenimiento y fortalecimiento de la integridad y la conducta ética del personal de aduanas se relaciona estrechamente con otras medidas destinadas a velar por que la aplicación de los reglamentos comerciales sea uniforme, imparcial y transparente, incluido el derecho a interponer recursos. Las medidas propuestas sobre la automatización, la informatización, la reforma y la modernización de las tareas de las aduanas pueden ser también muy pertinentes, dado que la corrupción y la conducta poco ética proliferan particularmente bien cuando se emplean prácticas obsoletas e ineficaces.

Referencias e instrumentos que se pueden consultar

Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos de las Naciones Unidas

Ante los graves problemas que plantea la corrupción, la Asamblea General de las Naciones Unidas incluyó en una de sus resoluciones (A/RES/51/59, "Medidas contra la corrupción", 12 de diciembre de 1996) un anexo titulado "*Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos*", en el que figuran algunos principios básicos.

Principios generales enunciados en el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos

1. Un cargo público, tal como se define en el derecho interno, es un cargo de confianza, que conlleva la obligación de actuar en pro del interés público. Por consiguiente, los titulares de cargos públicos serán ante todo leales a los intereses públicos de su país tal como se expresan a través de las instituciones democráticas de gobierno.
2. Los titulares de cargos públicos velarán por desempeñar sus obligaciones y funciones de manera eficiente y eficaz, conforme a las leyes o las normas administrativas, y con integridad. Procurarán en todo momento que los recursos públicos de que sean responsables se administren de la manera más eficaz y eficiente.
3. Los titulares de cargos públicos serán diligentes, justos e imparciales en el desempeño de sus funciones y, en particular, en sus relaciones con el público. En ningún momento darán preferencia indebida ni discriminarán impropiamente a ningún grupo o individuo, ni abusarán de otro modo del poder y la autoridad que les han sido conferidos.

La *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, que fue aprobada en 2003 y entró en vigor el 15 de diciembre de 2005, contiene una disposición en que invita a los Estados Partes a tomar nota del arriba mencionado Código y otras "iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales" (art. 8, párr. 3).

Organización Mundial de Aduanas (OMA)

En el marco de su programa sobre la integridad, la OMA ha elaborado una Guía de autoevaluación sobre la integridad (*Self-Assessment Guide*), un Modelo de código de conducta (*Model Code of Conduct*), una Guía para el desarrollo de la integridad (*Integrity Development Guide*) y un Plan de acción sobre la integridad (*Integrity Action Plan*) que se actualiza constantemente. Aparte de estos esfuerzos a nivel mundial, se han emprendido muchas actividades para mejorar la integridad en las aduanas a niveles nacional y regional. Un ejemplo principal al respecto es la *Declaración de Maputo*, aprobada en marzo de 2002 por los dirigentes de las aduanas de toda África.

En el Compendio de prácticas recomendadas en materia de integridad (*Compendium on Integrity Best Practices*), publicado por la OMA en mayo de 2005, aparecen ejemplos e información sobre los códigos de conducta para funcionarios de aduanas aprobados en diversos países. Ese Compendio puede consultarse en el sitio web de la OMA (www.wcoomd.org).

El Modelo de código de ética y conducta (*Model Code of Ethics and Conduct*) elaborado por la OMA sirve de pauta a los países. La OMA también reconoció la necesidad de tales códigos en la Declaración del Consejo de Cooperación Aduanera sobre la integridad y la gobernanza en las aduanas (*Declaration of the Customs Co-operation Council Concerning Good Governance and Integrity in Customs*), de junio de 2003 (Declaración de Arusha revisada). Dicha Declaración incluye, entre otras cosas, una recomendación concreta en la que se señala que: un componente principal de todo programa eficaz sobre la integridad es la elaboración, la publicación y la aceptación de un código de conducta detallado en que se defina en términos muy prácticos y precisos la conducta que se espera de todo el personal de aduanas. En dicho código se deben indicar las sanciones previstas para los casos de incumplimiento con arreglo al grado de gravedad de la infracción, sanciones que han de estar sustentadas en procedimientos administrativos y legislativos adecuados.

En el Modelo de código de ética y conducta de la OMA se enumeran y describen detalladamente los 11 componentes básicos de todo código de conducta para el personal de aduanas. Dichos componentes son:

1. Responsabilidad personal;
2. Acatamiento de la ley;
3. Relaciones con el público;
4. Aceptación de obsequios, gratificaciones, atenciones sociales y descuentos;
5. Conflictos de interés que hay que evitar;
6. Actividades políticas;

7. Conducta en cuestiones de dinero;
8. Confidencialidad y uso de información oficial;
9. Uso de propiedades y servicios del Estado;
10. Compra de propiedades del Estado por el personal;
11. Entorno laboral.

El Modelo de código de ética y conducta prevé medidas disciplinarias para los funcionarios de aduanas que cometan delitos muy graves. A ese respecto expresa lo siguiente: todos los funcionarios de aduanas deben acatar la ley. Dado que se trata de funciones especiales, los delitos relacionados con las leyes que se aplican en las aduanas o que interesan a éstas se consideran con suma severidad cuando quienes los han cometido son funcionarios de aduanas. Los funcionarios de aduanas que cometan delitos relacionados en particular con sustancias prohibidas, fraude, soborno recibido o pagado e importación o exportación ilegal de mercancías estarán sujetos a medidas disciplinarias, independientemente de las sanciones que les sean impuestas por la vía penal.

Como se indica en la Declaración de Arusha revisada de la OMA, las medidas y sanciones disciplinarias por el comportamiento ilegal o poco ético de funcionarios de aduanas deberán ser proporcionales a la infracción.

A continuación se enumeran otros instrumentos e iniciativas multilaterales pertinentes:

- Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada en 1996;
- Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), aprobado en 1997;
- Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, aprobado en 1997;
- Declaración de Buenos Aires sobre la prevención y el control de la delincuencia transnacional organizada, aprobada en 1995;
- Declaración de Dakar sobre la prevención y la lucha contra la delincuencia transnacional organizada y la corrupción, aprobada en 1997;
- Declaración de Manila sobre la prevención y la lucha contra la delincuencia transnacional, aprobada en 1998;
- Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales, aprobada en 1996.

Además, entre otras iniciativas multilaterales destinadas a promover normas de conducta para los funcionarios públicos que trabajan en las administraciones de aduanas cabe citar las siguientes:

Primer Foro Mundial de Lucha contra la Corrupción (1999);

Segundo Foro Mundial de Lucha contra la Corrupción (2001);

Tercer Foro Mundial de Lucha contra la Corrupción (2003);

Cuarto Foro Mundial de Lucha contra la Corrupción (2005).

Pueden consultarse los siguientes sitios para obtener más información sobre los foros mundiales y documentos conexos:

<http://www.ivforumglobal.org.br>;

<http://usinfo.state.gov/topical/econ/integrity>;

<http://www.state.gov/p/inl/rls/other/21851.htm>.

Levante de las mercancías en caso de recurso

Generalidades

Las autoridades aduaneras normalmente no conceden el levante de las mercancías hasta que todos los asuntos han quedado resueltos y se han pagado los derechos e impuestos correspondientes. Las demoras de las mercancías en el despacho de aduana preocupan a cualquier empresa, pero sobre todo a las pequeñas y medianas empresas, que se enfrentan a las demandas apremiantes del mercado actual. Tales demoras pueden deberse a diversas causas, entre ellas, las dificultades en la valoración en aduana y otras cuestiones que no están todavía reguladas por las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como las dificultades en la clasificación y la determinación de la partida arancelaria, la falta de algún documento o del certificado de origen o de sanidad, las dificultades en el procedimiento de pago y la interposición de un recurso contra alguna decisión de la aduana. Para resolver este problema, en muchos países se autoriza el levante de las mercancías antes del pago y se recaudan los derechos e impuestos en procedimientos separados e independientes del despacho definitivo.

Los Miembros de la OMC están obligados por el artículo X del GATT de 1994 a mantener e instituir mecanismos judiciales, arbitrales o administrativos destinados a velar por la aplicación uniforme e imparcial de los reglamentos comerciales, pero no existen disposiciones expresas sobre el despacho de aduana y la suspensión de la liquidación de los derechos de aduana mediante el depósito de una garantía financiera en espera del resultado de algún procedimiento de recurso. Ese tipo de disposición únicamente existe en el caso de demoras en la valoración en aduanas de las mercancías. El artículo 13 del Acuerdo sobre Valoración en Aduanas de la OMC prevé el retiro de las mercancías en espera de su valoración en aduana, con la condición de que el importador deposite una garantía financiera o fianza que cubra el pago de los derechos de aduana a que puedan estar sujetas en definitiva las mercancías. En la legislación nacional se debe tener en cuenta esta posibilidad.

Para evitar las demoras en la aduana, algunas propuestas presentadas en la OMC sugieren el levante de las mercancías y la suspensión de la liquidación de los derechos de aduana en espera de los resultados del recurso que se haya interpuesto contra alguna decisión de la aduana o de la valoración o la clasificación definitiva en aduana, así como en el caso de mercancías importadas en régimen de perfeccionamiento activo que después serán exportadas³⁰. Ese levante de las mercancías antes de la resolución de discrepancias o de cuestiones de valoración o clasificación tendrá que estar respaldado por el depósito de una garantía prendaria u otro instrumento de garantía. Dicha garantía quedará depositada en la aduana para que se pueda satisfacer cualquier reclamación en caso de que el comerciante no cumpla con sus obligaciones. De esa forma, será innecesaria la custodia física

³⁰ Comunidades Europeas (TN/TF/W/6); Australia y Canadá (TN/TF/W/19); Estados Unidos de América (TN/TF/W/21); Perú (TN/TF/W/30).

de las mercancías en la aduana y se evitarán demoras en el levante y la entrega. Si se adoptara esa medida, tendría que incluirse en la legislación nacional.

La aportación de una garantía financiera para que se autorice sin demora el levante de las mercancías también está prevista en el Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto revisado, 1999). La Norma 3.41 de ese Convenio establece lo siguiente: "En caso de que la Aduana tenga la certeza que el declarante cumplirá posteriormente con todas las formalidades con respecto al desaduanamiento, la misma autorizará el despacho de las mercancías, a condición que el declarante presente un documento comercial u oficial con los datos principales relativos al envío que sea aceptable para la Aduana, así como una garantía, si correspondiera, que asegure el cobro de los derechos e impuestos exigibles". El Convenio de Kyoto revisado entró en vigor en febrero de 2006.

Efectos de esta medida

Beneficios

La ejecución de las propuestas relativas al levante de las mercancías en caso de recurso beneficiaría a comerciantes y gobiernos.

La medida permitiría a los comerciantes:

- Agilizar el levante de las mercancías en la aduana;
- Evitar demoras en la entrega (aspecto importante para las operaciones justo a tiempo);
- Conseguir mayor previsibilidad en los procedimientos aduaneros y las transacciones comerciales en general;
- Tener mayor certidumbre en lo concerniente a los plazos de embarque y los gastos;
- Ahorrar en los gastos (por ejemplo, no habrá gastos de almacenamiento ni de manipulación).

La medida permitiría a los gobiernos:

- Disponer de una garantía financiera en espera del resultado de un procedimiento de recurso;
- Aumentar la confianza entre las autoridades aduaneras y los comerciantes y, por consiguiente, mejorar las relaciones de trabajo;
- Mejorar el cumplimiento de las leyes y reglamentos aduaneros nacionales por parte de los comerciantes.

Costos

En algunos países en desarrollo y países menos adelantados los costos se pueden derivar del establecimiento de mecanismos financieros y bancarios apropiados para mantener en depósito las garantías prendarias y otras garantías financieras que aporten los comerciantes mientras se resuelven las investigaciones aduaneras o judiciales. Tal vez también sea necesario capacitar a los funcionarios sobre el uso más generalizado de arreglos relativos a garantías prendarias y sobre la institución de procedimientos administrativos y bancarios apropiados para tramitar las mencionadas garantías. Sin embargo, la introducción de tales servicios será muchas veces parte de programas más amplios de modernización de aduanas, con la aportación de asistencia técnica de acuerdo con las necesidades.

Capacidad local para aplicar esta medida

Tras determinar las necesidades y prioridades, entre ellas, los mecanismos de recurso y los arreglos financieros pertinentes para depositar garantías o fianzas, tal vez algunos países, con la posible ayuda de organismos especializados, establezcan procedimientos especiales para el levante de mercancías en caso de recurso, o bien, en un contexto más amplio, incorporen la cuestión a un programa de automatización de las aduanas. A este respecto, puede ser aplicable un trato especial o diferencial, según se indica en el anexo D del Paquete de julio de 2004 de la OMC, que permita que los países ajusten la aplicación a su capacidad.

Referencias e instrumentos que se pueden consultar

Organización Mundial de Aduanas

Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros (enmendado) (Convenio de Kyoto revisado), 1999 (www.wcoomd.org).

Sección II - Eficiencia de las aduanas

Percepción de derechos y gravámenes

Generalidades

Los gobiernos tienen plena libertad para percibir una serie de derechos y gravámenes accesorios en relación con los procedimientos y las formalidades de la importación y la exportación. Hay diferencias apreciables en los tipos y montos que se recaudan en los distintos países. En tanto que la Unión Europea no impone derechos y gravámenes a la mayoría de los servicios aduaneros, lo contrario sucede en otros países. Además, la mayoría de los derechos exigidos no han sido publicados, por lo que los comerciantes no saben a ciencia cierta cuál es su monto y base de cálculo, qué autoridad oficial los impone y cuándo se pagan. Algunos países también perciben derechos y gravámenes de carácter fiscal o para proteger los productos nacionales y no con el mero propósito de recuperar gastos.

Ciertos tipos de derechos y gravámenes están claramente definidos y justificados, por ejemplo, los destinados a la recuperación de los gastos relacionados con la organización y prestación de un determinado servicio.

El artículo VIII del GATT de 1994 (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) impone a los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) la obligación vinculante de que el monto de los derechos y gravámenes se limite al costo aproximado de los servicios prestados y no responda a motivos ocultos de carácter proteccionista o fiscal. Las infracciones leves de los reglamentos o formalidades de aduana no deberán estar sujetas a sanciones severas, especialmente si se pueden subsanar fácilmente y no ha habido intención fraudulenta³¹. Otros acuerdos de la OMC sobre la inspección previa a la expedición, la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, los obstáculos técnicos al comercio, las normas de origen y los procedimientos para el trámite de licencias de importación también establecen normativas sobre ciertos derechos y formalidades, lo mismo que el párrafo 3 del artículo V del GATT de 1994 (Libertad de tránsito).

Es preciso aplicar criterios, parámetros y controles objetivos a la percepción de derechos y gravámenes con el fin general de mejorar la transparencia y reducir los derechos y gravámenes no justificados o desproporcionados. En particular, el cálculo de los derechos y gravámenes debe reflejar el costo aproximado de los servicios prestados y ser objeto de revisiones periódicas para garantizar su pertinencia a la luz de las nuevas prácticas comerciales y los adelantos tecnológicos. También se recomienda la publicación de los derechos y gravámenes y su revisión periódica, así como la prohibición de recaudar derechos y gravámenes que no hayan sido publicados. En diversas resoluciones de grupos

³¹ En el párrafo 4 del artículo VIII del GATT de 1994 se enumeran algunos ejemplos de derechos, cargas, formalidades y prescripciones, a saber, formalidades consulares, restricciones cuantitativas, licencias, control de cambios, servicios de estadística, documentos que han de presentarse, documentación y expedición de certificados, análisis e inspección y cuarentena, inspección sanitaria y desinfección.

especiales GATT/OMC de solución de diferencias y del Órgano de Apelación se han definido los tipos de derechos que pueden percibirse y las actividades que pueden incluirse en los costos para determinar su base³².

Algunos ejemplo de derechos y gravámenes

A continuación se presentan algunos ejemplos de los derechos y gravámenes que se recaudan en distintos países.

Tasas por licencia

Pagos que realiza un importador o un exportador con el fin de que se le conceda una licencia para la importación o exportación de determinadas mercancías. Cuando estos gravámenes se perciben por motivos fiscales (impuesto oculto), se contraviene al párrafo 1 del artículo VIII del GATT de 1994. Conviene señalar que los requisitos relacionados con la concesión de licencias constituyen un importante factor limitante del comercio internacional a causa de las demoras, de varios días o incluso de semanas, que suponen los trámites administrativos necesarios para la expedición de licencias. Son escasas o nulas las justificaciones económicas o comerciales para que se mantenga esta exigencia, que no viene siendo más que una restricción que ocasiona gastos y demoras a los comerciantes. A veces se sostiene que las licencias sirven para controlar las cantidades de mercancías importadas o exportadas. Cabe concluir pues que, por lo general, las licencias se exigen exclusivamente para cobrar derechos (impuestos adicionales) o con fines proteccionistas.

Tasas y sellos consulares

Suma pagada a las embajadas o consulados extranjeros del país importador para que se "autoricen" o sellen las facturas de las mercancías que se enviarán a ese país. Este es un requisito que ha quedado del pasado, cuando era importante autenticar las facturas en el extranjero. En el entorno comercial de hoy, esas reglamentaciones son anticuadas y, más aún, contradicen la Recomendación N° 18 de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) (tercera revisión, aprobada por el Centro de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas de las Naciones Unidas (CEFACT) en marzo de 2001), que en su Medida 3.12 dice lo siguiente: "No debe exigirse la legalización de los documentos (por ejemplo, las facturas consulares)".

Tasas por inspección

Pago por la inspección en aduana de la carga si es necesario efectuarla en un lugar no autorizado o fuera de las horas laborales. Este tipo de gravámenes o pagos por horas extraordinarias parecen estar permitidos en el contexto del artículo VIII del GATT de 1994, dado que se trata de una percepción por un servicio concreto que solamente es gratuito en las horas laborales. Ahora bien, no

³² Véase la Nota G/C/W/391 de la Secretaría de la OMC.

parecen justificarse los gravámenes exigidos por inspecciones normales, esto es, en horas laborales y en recintos propios para esas inspecciones.

Tasas por la informatización de la aduana

Gravamen que se suele aplicar para recuperar los gastos relacionados con la modernización de la aduana, incluida la informatización de los procedimientos. Este tipo de percepción se justifica siempre y cuando sea estrictamente un mecanismo de recuperación de los gastos relativos a la introducción de procedimientos automatizados. Los comerciantes pagan una cantidad fija por transacción (tasa por transacción); los ingresos se acreditan a una cuenta especial y se emplean en su totalidad para el mantenimiento y el mejoramiento del equipo informático.

Tasas por transacción

Estos gravámenes tienen el mismo objetivo que las tasas por informatización anteriormente descritas.

Efectos de esta medida

Examen de la estructura de los derechos y gravámenes percibidos para reducir a un mínimo su número y diversidad

Los países que prevean examinar la estructura de sus derechos y gravámenes pueden guiarse por los siguientes criterios para determinar si los exigidos o los previstos son conformes al artículo VIII del GATT de 1994:

1. Deben responder a un mecanismo de recuperación de gastos y no constituir una carga más;
2. No deben incluir ningún componente proteccionista de la producción o los servicios nacionales;
3. El monto debe equivaler a la menor cantidad posible que refleje el costo efectivo aproximado del servicio prestado;
4. El monto debe ser una cantidad fija, sin que dependa del valor de las mercancías o del número de partidas arancelarias declaradas;
5. Debe darse carácter legal a la percepción de que se trate en un decreto ministerial que especifique su objetivo y monto;
6. El objetivo debe quedar bien definido y las sumas que se recauden por ese concepto se han de acreditar a una cuenta especial de tesorería destinada a dicho objetivo, por ejemplo, horas extraordinarias, mejoramiento del equipo informático, etc.

El proceso de determinar el propósito y las modalidades de aplicación de los derechos y gravámenes debe ser transparente y, de preferencia, debe llevarse a

cabo en un foro en que participen representantes de las autoridades competentes y los sectores comerciales interesados. Tanto al gobierno como a la comunidad comercial les convendría que esa labor se realizara en el seno de un comité de facilitación del comercio.

Publicación y examen periódico

Los derechos y gravámenes exigidos deben ser publicados en los medios de información apropiados (revistas profesionales, boletines oficiales e Internet cuando sea posible) y periódicamente se debe evaluar si son adecuados y pertinentes. La percepción de cargas no publicadas es injusta para los comerciantes y se presta a la adopción de decisiones arbitrarias por los funcionarios de aduanas. La publicación de los derechos y gravámenes permite que los gastos sean previsibles para los comerciantes y asegura la transparencia de las transacciones entre los comerciantes y los funcionarios de aduanas.

Descripción del proceso en un país

A continuación se describe el proceso de definir la estructura y las condiciones de un mecanismo de recuperación de gastos, a saber, una tasa por transacción relacionada con la automatización de los procedimientos del despacho en aduanas. En el proceso descrito se ha tenido muy en cuenta lo dispuesto en el artículo VIII del GATT de 1994:

1. Se calculó a cuánto ascendería la tasa sobre la base del costo del equipo informático instalado y de una estimación de los gastos directos de mantenimiento y reemplazo del equipo en un plazo razonable de cuatro a cinco años;
2. Se determinó que la tasa fuera una cantidad fija que no excediera de 5,00 dólares de los EE.UU. por declaración, independientemente del valor declarado o del número de partidas arancelarias que figuraran en la declaración;
3. Se dio carácter legal a la tasa en un decreto en el que se explicaban sus antecedentes y objetivo y se establecía la suma que se pagaría por declaración;
4. La tasa se recaudaría automáticamente mediante el sistema informatizado;
5. Las cantidades recaudadas se acreditarían a una cuenta especial de la tesorería y se destinarían exclusivamente al mantenimiento y la renovación del equipo informático de la aduana.

Generalidades

El empleo de sistemas automatizados en las aduanas constituye uno de los medios más poderosos de facilitar los procedimientos comerciales a nivel internacional. Como complemento de la reforma aduanera, la automatización es un catalizador de la modernización aduanera y un estímulo para el mayor aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por otros organismos oficiales y las partes interesadas del sector privado cuyas actividades se relacionen con las operaciones aduaneras. Esos usuarios, entre los que se cuentan organismos oficiales, importadores, exportadores, expedidores, transportistas, agentes de aduanas, empresarios de terminales, bancos, agentes de transportes y agentes de seguros, dada su condición de posibles beneficiarios, deben participar activamente en la labor de automatización. Los principales resultados de la automatización de las aduanas son una mayor transparencia en el cálculo de los derechos e impuesto, una reducción apreciable del tiempo requerido para el despacho en las aduanas y una mayor previsibilidad, resultados todos ellos que se traducen en ahorros directos e indirectos, tanto para los gobiernos como para los comerciantes.

La automatización suele ser parte de todo programa de reforma y modernización de las aduanas. Sustituye a la tramitación manual de los documentos aduaneros mediante el procesamiento por computadoras de información transmitida electrónicamente. La reforma y la modernización no son sólo un vehículo para la introducción de las normas internacionales y las prácticas recomendadas en el contexto de las TIC, sino también una oportunidad para revisar los procedimientos aduaneros y conformarlos con las normas, convenciones y otros instrumentos internacionales, entre ellos el Convenio de Kyoto revisado.

Organización Mundial de Aduanas (OMA)

La OMA reúne como miembros a más de 160 administraciones de aduanas. Es la principal institución internacional a cargo de la simplificación y la armonización de los procedimientos aduaneros. Desempeña un papel fundamental en la reforma aduanera y la cooperación mundial. En la OMA se acuerdan muchos convenios internacionales y procedimientos normalizados cuyo cumplimiento después observa la propia Organización. Son ejemplos importantes a este respecto el Convenio de Kyoto revisado (Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros) y el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA).

En el artículo VIII del GATT de 1994 (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) se reconoce "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". La automatización de los procedimientos de las

aduanas y otros organismos de frontera contribuirá apreciablemente al cumplimiento de esa disposición³³.

Beneficios

Entre los muchos beneficios de la automatización de las aduanas cabe citar los siguientes:

- Aumento de la recaudación de derechos e impuestos como consecuencia de la aplicación uniforme de la ley, el cálculo automatizado de los derechos e impuestos y la seguridad propia del sistema;
- Mejoramiento de la recaudación de ingresos y los controles administrativos;
- Mejoramiento del contenido de las estadísticas de comercio exterior y de su publicación puntual, ya que son un subproducto automatizado del sistema;
- Disminución de la corrupción al mejorar la transparencia y la automatización de los procedimientos;
- Agilización del levante de la carga en el despacho de aduanas;
- Simplificación de los procedimientos y la documentación sobre la base de las normas internacionales;
- Reducción de la escala de los reconocimientos físicos de mercancías;
- Separación del pago de derechos e impuestos del despacho físico de las mercancías (en el marco de un sistema de aplazamiento del pago, por ejemplo, pago semanal o mensual);
- Presentación electrónica más rápida de las declaraciones aduaneras a través del *Direct Trader Input (DTI)* u otras conexiones en línea;
- Menor necesidad de comprobación de los documentos y los registros después del retiro de las mercancías;
- Establecimiento de condiciones para introducir el comercio electrónico y la gobernanza electrónica;
- Creación de capacidad en las aduanas a nivel del personal y la gestión, así como en el sector privado (por ejemplo, mediante la organización de cursos de capacitación acerca de la simplificación de los procedimientos y la documentación sobre la base de las normas internacionales, las recomendaciones de las Naciones Unidas y las normas de la OMA).

³³ Véanse las comunicaciones TN/TF/W/30, 36 y 45 de la OMC.

Costos

Las consecuencias en materia de costos de la puesta en marcha y el funcionamiento de un sistema de automatización de los procedimientos de aduana varían de un país a otro y dependen de la medida en que la situación de la administración aduanera (entre otras cosas, de los sistemas instalados de computadoras y los programas de reforma) y el nivel de preparación técnica del personal local permitan dar apoyo al proceso de modernización. En los gastos de ejecución influyen principalmente los siguientes factores:

- Número de asesores y expertos internacionales necesarios para instalar el equipo informático básico y adaptar los principales programas informáticos a las condiciones locales, como la estructura y el contenido del arancel aduanero (esto dependerá del nivel de preparación de los recursos humanos de que disponga cada país en materia de asesores en aduanas, expertos en las TIC y consultores sobre facilitación del comercio);
- Necesidades de capacitación de los funcionarios y el personal de gestión de las aduanas, teniendo en cuenta la posibilidad de que los empleados, atraídos por los sueldos más altos que se paguen en otras partes, busquen otro trabajo después de haberse especializado en las TIC;
- Compra de equipo informático y acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones (este componente depende en su totalidad del número de lugares que haya que informatizar, incluidos puertos, oficinas de frontera y oficinas regionales);
- Reacondicionamiento de los edificios de las oficinas centrales y regionales de aduanas y de los puestos fronterizos donde se instalarán componentes del sistema de automatización.

La experiencia ha demostrado que el costo de la asistencia técnica necesaria para poner en marcha el SIDUNEA (Sistema Automatizado de Datos Aduaneros) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) puede variar entre 500.000 dólares de los EE.UU. y varios millones de dólares de los EE.UU. y que la ejecución requerirá unos dos años. Hay que tener en cuenta las demoras que pueden ocasionar la revisión de la legislación, la construcción de nuevos edificios de oficina, la compra de equipo y otros factores.

Algunos países han comunicado que se ha podido reducir considerablemente el tiempo requerido para el levante de las mercancías, por ejemplo, de cinco días a dos horas en Zambia y de cuatro días a tres horas en el Yemen. En la Aduana de Chile fue posible reducir el procesamiento de una declaración de importación de una media de 10,8 horas en un sistema de documentación sobre papel a 2,2 horas con la aplicación del EDIFACT (Reglamento de las Naciones Unidas para el Intercambio Electrónico de Datos para la Administración, el Comercio y el Transporte). Análogamente, los controles aduaneros basados en la gestión de riesgos redujeron la necesidad de inspecciones físicas entre un 5 y un 12%, lo que permitió al sector privado ahorrar en gastos directos más de 1 millón de dólares de

los EE.UU. mensuales (Simposio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre facilitación del comercio, marzo de 1998).

El SIDUNEA en Filipinas

Filipinas emprendió una reforma aduanera en 1993 para resolver, entre otras cosas, dos problemas principales: a) un sistema de cobranza y pago sin garantías; y b) demoras en el levante de las mercancías. El costo del proyecto ascendió a 27 millones de dólares de los EE.UU. y en él participaron varios organismos entre los que se contaba el Banco Mundial, que concedió un préstamo de 19 millones de dólares de los EE.UU. para la adquisición de: i) el SIDUNEA o Sistema Automatizado de Datos Aduaneros, programa elaborado por la UNCTAD, por alrededor de 6 millones de dólares de los EE.UU.; ii) el contrato para un Integrador de Sistemas; y iii) los servicios e instalaciones para capacitar a 2.500 empleados. Como resultado de este proceso de reforma, que permitió simplificar los reglamentos y procedimientos, aumentó apreciablemente la eficiencia. Se redujo de 92 a 5 el número de firmas necesarias para retirar la mercancía del puerto, lo que supuso la sustitución de aproximadamente 30 documentos por un Documento Administrativo Único. Esto a su vez permitió reducir el tiempo de tramitación de una carga de ocho días a dos horas.

El Sistema de Selectividad redujo el número de inspecciones a unos cuantos embarques en estado de alerta. El tiempo requerido para la verificación de las remesas bancarias enviadas a la Tesorería Nacional disminuyó de cuatro meses a diez días. Análogamente, los pagos de impuestos y derechos de importación a los bancos se pudieron comprobar a tiempo real, mientras que antes de la reforma esta comprobación requería de dos a tres días. Cuando la reforma llegó a su culminación, alrededor del 95% de las transacciones pudieron pasar por el canal verde.

En el examen correspondiente a 2004 de las actividades de asistencia técnica de la UNCTAD (programa SIDUNEA) se indica que varios países en desarrollo están financiando por su propia cuenta, con sumas que ascienden a alrededor de 600.000 dólares de los EE.UU., los gastos de ejecución de la etapa piloto del SIDUNEA++ (configuración del sistema para las necesidades locales, instalación de una oficina central de aduanas y estaciones piloto de aduanas).

Puesta en práctica de los sistemas de automatización de aduanas

Para que los sistemas de automatización de aduanas se lleven a la práctica satisfactoriamente, deben cumplirse desde el principio varias condiciones:

- Voluntad política y apoyo del gobierno y la gestión de aduanas a la reforma y la modernización;
- Adopción por los que gestionan el proyecto de una estrategia de transparencia y colaboración que favorezca el apoyo del personal y los usuarios externos, entre ellos, los intermediarios y agentes (cooperación entre los sectores público y privado);
- Aplicación gradual del sistema de automatización de aduanas;

- Introducción de los convenios, normas y otros instrumentos internacionales, incluido un Arancel Aduanero nacional basado en el Sistema Armonizado, una declaración basada en el Formulario Clave de las Naciones Unidas (véase la Recomendación N° 1 y Directrices del Centro de Facilitación del Comercio y la Transacciones Electrónicas de las Naciones Unidas (CEFACT)) y un Documento Administrativo Único (DAU);
- Examen y modificación de la ley de aduanas y otros instrumentos jurídicos conexos para asegurar la compatibilidad con los nuevos procedimientos, sobre todo el ingreso electrónico de los datos de despacho y la introducción del DAU.

Los países deben disponer de sistemas basados en las TIC que proporcionen la conectividad electrónica.

Funcionalidades

Las principales funciones de las aduanas son: controlar la circulación transfronteriza de mercancías; asegurar el cumplimiento de las normas y reglamentos del gobierno; recaudar los derechos e impuestos exigibles sobre la base del arancel aduanero nacional; y proteger al país de la importación de mercancías y materiales destinados a fines ilícitos, incluido el terrorismo. En esta labor compleja, las administraciones de aduanas utilizan sistemas de computadoras consistentes en conjuntos amplios de programas informáticos integrados con una serie de funcionalidades o módulos tales como:

- *Control de carga*, para supervisar todos los movimientos de las importaciones, el tránsito y las exportaciones de mercancías y velar por que se tramiten debidamente antes de proceder al levante;
- *Procesamiento de las declaraciones*, para ingresar y procesar los datos relacionados con el cobro de derechos e impuestos;
- *Pagos y contabilización*, para registrar y contabilizar los pagos que realizan importadores y exportadores;
- *Gestión de riesgos*, para seleccionar los embarques que puedan evadir el pago de derechos e impuestos o que puedan ocultar drogas ilícitas o materiales destinados a actividades de terrorismo;
- *Estadísticas e informes*, para extraer los datos que figuran en las estadísticas sobre comercio exterior y para preparar los informes administrativos que necesitan las aduanas;
- *Comercio electrónico*, para establecer vías eficientes de comunicación entre las aduanas, los comerciantes y otros organismos oficiales;

- *Obtención de información y cumplimiento de las normas*, para almacenar e intercambiar datos destinados a la elaboración de perfiles de riesgo y velar por el cumplimiento de las normas.

En el mercado pueden adquirirse distintos conjuntos de programas informáticos especiales para las aduanas. El sistema más utilizado es el SIDUNEA, desarrollado y aplicado por la UNCTAD en más de 85 países. Existen otros productos informáticos que se han elaborado en el contexto de la cooperación y la coparticipación de las instituciones gubernamentales y la empresa, entre ellos, el Tr@denet utilizado en Singapur y el ORBUS2000 utilizado en el Senegal.

Personal competente en las TIC

La automatización de las aduanas es un proyecto altamente técnico y complejo. Por lo tanto, es esencial contar con personal competente en las TIC en todas las etapas de la ejecución. Por lo general, en las etapas iniciales se incluyen expertos internacionales para estructurar el sistema y capacitar al personal informático local, el que debe ser remunerado generosamente para que continúe trabajando después de la puesta en marcha a fin de que aporte sus servicios especializados y atienda al mantenimiento del sistema.

Se justificará la creación de un órgano para las TIC dotado del personal competente necesario que se ocupe del funcionamiento y el apoyo técnico de todos los sistemas basados en las TIC que existan en las aduanas. Además, se deben establecer planes atractivos de desarrollo de los recursos humanos para ese personal altamente calificado (sueldos y beneficios accesorios).

Equipo

Un hecho ineludible es que el equipo informático tiene que ser oportunamente modernizado o sustituido. Por consiguiente, la administración aduanera debe asegurarse desde un principio de que dispondrá de fondos para ello cuando sea necesario.

Algunos países han creado cuentas de ahorro en las que se depositan las tasas por informatización cobradas en cada transacción, tasas que reflejan el costo real de la actualización y sustitución del sistema. Este es un método viable, a menos que se puedan obtener fondos por otros medios.

Referencias e instrumentos que se pueden consultar

Convenio de Kyoto revisado de la OMA

El Convenio de Kyoto revisado de la Organización Mundial de Aduanas contiene normas y directivas detalladas relacionadas con la aplicación de las TIC en las aduanas. Véase www.wcoomd.org.

SIDUNEA

El Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA) es un sistema informatizado de gestión de aduanas desarrollado por la UNCTAD que está perfectamente integrado y abarca todo el proceso del despacho en aduanas. El sistema maneja los manifiestos y declaraciones y los procedimientos de contabilidad, tránsito y suspensión. El SIDUNEA proporciona además los datos comerciales utilizados en el análisis económico de las estadísticas. Más de 85 países ya lo utilizan. En una versión accesible en la Web y denominada ASYCUDA World se han incorporado las tecnologías de información más recientes. Véase www.asycuda.org.

Guía de modernización de las aduanas del Banco Mundial (World Bank Customs Modernization Guide)

Esta Guía contiene directrices operacionales sobre cuestiones tales como la valoración en aduanas, las normas de origen, las reducciones y exenciones de los derechos, algunos aspectos relacionados con el tránsito y la seguridad y el uso de las tecnologías de la información. Véase www.wcoomd.org.

Aporte del Fondo Monetario Internacional (FMI) a la modernización de las aduanas

Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration, Michael Keep, ed. 2003. El FMI ha analizado el mejoramiento de las aduanas y ha prestado asistencia técnica al respecto en el contexto del establecimiento de una interfaz entre el régimen fiscal y el sistema arancelario con objeto de racionalizar la recaudación de los ingresos fiscales y reducir al mínimo los obstáculos que entorpecen el comercio. El FMI es una de las organizaciones que se mencionan en el anexo D del Paquete de julio de la OMC en relación con la prestación de asistencia técnica y la creación de capacidad en el contexto de las negociaciones en curso sobre la facilitación del comercio. Véase www.imf.org.

Formulario clave de las Naciones Unidas para los documentos comerciales (UNLK; ISO 6422)

El formulario clave de las Naciones Unidas es una norma internacional para la documentación aduanera y comercial que integra una serie de normas y códigos internacionales sobre el diseño de series alineadas de formularios a partir de un documento básico. También se puede utilizar en el diseño de pantallas para visualizar documentos electrónicos. Véase www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

Ley modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) sobre comercio electrónico

La Ley modelo de la CNUDMI sobre comercio electrónico enuncia normas que permiten evaluar el valor jurídico de los mensajes electrónicos y reglas sobre el comercio electrónico en determinadas esferas, incluido el transporte de mercancías. Véase www.uncitral.org.

Simplificación de las formalidades y la documentación y uso de las normas internacionales

Generalidades

Se ha reconocido desde hace tiempo la necesidad de documentos, procedimientos y formalidades sencillos y transparentes que faciliten las transacciones transfronterizas; así se ha expresado, por ejemplo, en el Convenio de Kyoto revisado de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) o en el párrafo 1c) del artículo VIII del GATT de 1994 (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación).

Los documentos comerciales constituyen los medios básicos de intercambiar datos e información en las transacciones de importación, exportación y tránsito. Los comerciantes se ven confrontados con gran número de documentos y formularios (una media de 40) que suelen contener datos e información superfluos (una media de 200 elementos de datos). Esos documentos a menudo no están normalizados, por lo que resultan complejos y engorrosos de cumplimentar por los comerciantes o de comprobar por las autoridades. Son particularmente difíciles de entender si sólo existen en un idioma extranjero. El papeleo excesivo puede aumentar apreciablemente el tiempo necesario para los procedimientos de importación, exportación o tránsito y requiere mayor cantidad de recursos humanos, tanto en lo que respecta a las autoridades como a los comerciantes, incrementando así el costo de las transacciones comerciales. Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) son las más afectadas.

En la solución de estas dificultades es fundamental el empleo de procedimientos y documentos simplificados que se ajusten a las normas internacionales, para que así aporten una base común internacionalmente convenida respecto de las medidas análogas aplicadas en diferentes regiones y países. Además, los documentos comerciales alineados constituyen el primer paso en la automatización de los procedimientos comerciales y la presentación de documentos electrónicos.

Beneficios y costos

Entre los beneficios más evidentes se cuentan los siguientes:

- Menos documentos y formularios y mayor facilidad para cumplimentarlos;
- Ahorro de tiempo, dinero y recursos humanos y, por consiguiente, ahorro en el costo total de las transacciones;
- Empleo de datos armonizados que facilitan la transmisión de documentos entre países y eliminan las barreras lingüísticas;
- Mayor facilidad de reproducción y menos errores, ya que los datos se anotan sólo una vez;

- Mejores controles administrativos;
- Menos dificultades en la transición a la automatización y la presentación de documentos electrónicos.

Los cambios administrativos relacionados con la simplificación y la normalización de los documentos comerciales pueden requerir gastos extraordinarios iniciales para la introducción de los nuevos formatos alineados. Es posible que se necesiten servicios especializados para la elaboración de series nacionales de documentos comerciales alineados y programas informáticos para el diseño de tales documentos. Ahora bien, una vez que esos documentos alineados estén listos, los gastos adicionales deberán ser mínimos. Los beneficios que se obtendrán por la mayor rapidez, exactitud y eficiencia de las transacciones aduaneras compensarán ampliamente los gastos realizados.

El Conjunto de Instrumentos para la Preparación de Documentos Comerciales (Trade Documents Toolkit) que actualmente elaboran las comisiones regionales de las Naciones Unidas puede ayudar en un futuro cercano a los interesados en la facilitación del comercio a llegar a una solución razonable y económica, particularmente para los países en desarrollo, los países menos adelantados y las PYMES de todo el mundo. Antes de iniciar el proceso, es posible que se requiera asistencia técnica para realizar análisis y estudios acerca de los procedimientos existentes y los documentos conexos, sobre todo en los países menos adelantados. También puede ser necesaria la capacitación de los funcionarios de aduanas y otros usuarios de los documentos comerciales alineados.

Documentos simplificados y alineados

Formulario Clave de las Naciones Unidas para los Documentos Comerciales (UNLK)

El modelo internacional más utilizado en los documentos comerciales es el Formulario Clave de las Naciones Unidas para los Documentos Comerciales (UNLK; ISO 6422). La utilización de este formulario garantiza que la misma información y datos aparezcan en el mismo lugar en todos los documentos y que el formato sea el mismo, independientemente de cuál sea el tamaño del papel. Algunos conceptos y datos contenidos en el formulario se basan en el Código sobre los nombres representativos de los países (ISO 3166), las normas internacionales sobre la representación numérica de fechas, horas y períodos de tiempo (ISO 8601:2000), el Código alfabético para la representación de monedas (ISO 4217), el LOCODE de las Naciones Unidas (Código de Localidades a efectos de comercio y transporte) y otras normas internacionales. Véase www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

Distribución física de la información en los documentos

El Formulario Clave de las Naciones Unidas para los Documentos Comerciales (UNLK) también proporciona un modelo para el formato y el tamaño de los documentos a fin de asegurar la compatibilidad entre los distintos formatos y tamaños de papel, por ejemplo, entre el A4 utilizado en Europa y el tamaño legal

utilizado en los Estados Unidos de América. Además, establece el tamaño de las casillas, márgenes, espacios y otros requisitos, todos ellos fundamentales en la distribución física de la información en los documentos. Sobre la base del Formulario se pueden diseñar series alineadas de documentos y formularios comerciales que permiten copiar de un formato a otro sin perder información.

Ejemplo del SITPRO

SITPRO, órgano de facilitación del comercio del Reino Unido, participó directamente en la elaboración de la Serie alineada de documentos de exportación del Reino Unido. El SITPRO se ocupa de esos documentos y ha autorizado a una red de proveedores para que produzcan y suministren los formularios normalizados, los programas informáticos y los sistemas láser para crearlos. Esta Serie ya contiene alrededor de 70 formularios normalizados para diversas actividades, entre ellas, el comercio, el transporte, las operaciones bancarias y los seguros.

Véase www.sitpro.org.uk/documents/index.html.

Algunos ejemplos de documentos sectoriales de carácter internacional basados en el Formulario Clave de las Naciones Unidas para los Documentos Comerciales (UNLK)

Documentos reglamentarios:

- Documento Administrativo Único (Unión Europea);
- Certificado Fitosanitario (Convención Internacional de Protección Fitosanitaria);
- Certificado de Origen (Convenio de Kyoto de la OMA);
- Certificado del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD));
- Declaración de Mercancías Peligrosas (Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE));
- Carta de Expedición de Paquetes Postales (Convenio Postal Universal).

Documentos de transporte:

- Conocimiento de Embarque Modelo (Cámara Internacional de Navegación Marítima);
- Instrucciones de Expedición de la Carga (Federación Internacional de Asociaciones de Transitarios y Asimilados (FIATA));
- Carta de Porte Internacional para el Transporte por Carretera (Convenio relativo al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera (CMR));
- Carta de Porte Internacional para el Transporte por Ferrocarril (Convenio internacional relativo al transporte de mercancías por ferrocarril (CIM));

- Carta de Porte Aéreo Universal (Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA)).

Requisitos para aplicar esta medida

Actividades fundamentales

- Adoptar la decisión de simplificar y normalizar los procedimientos y requisitos de documentación para la importación y la exportación.
- Estudiar y evaluar las prácticas comerciales y los procedimientos oficiales existentes con la participación de todas las partes interesadas en la facilitación del comercio.
- Comunicar a todas las partes interesadas los planes de poner en marcha actividades de simplificación y explicarles los beneficios.
- Ejecutar los planes para simplificar el proceso mediante la eliminación de procedimientos y requisitos de documentación anticuados o innecesarios. Seguidamente aplicar las normas internacionales a la documentación y las formalidades esenciales.
- Publicar y difundir ampliamente los nuevos requisitos para la documentación y los procedimientos.

¿Quiénes debe participar?

Los dirigentes del proyecto de simplificación y normalización de los documentos comerciales pueden proceder de los comités nacionales de facilitación del comercio y el transporte, en los lugares en que existan tales comités, y debe establecerse una estrecha cooperación entre el sector público y el privado. Esos comités ya funcionan en varios países en desarrollo, entre ellos, Nepal (NTTFC), el Pakistán (NTTFC), Sri Lanka (SRILPRO), la República Unida de Tanzania (TANPRO) y Nigeria (NITPRO). Puede consultarse la lista de los comités existentes en el siguiente sitio web: www.unece.org/cefact/nat_bodies.htm.

El ejemplo del NITPRO

En 2002 el Comité de Procedimientos Comerciales de Nigeria (NITPRO) llevó a cabo el análisis de diversos documentos comerciales, a saber, Conocimiento de Embarque, Factura, Formulario "M", Certificado de Origen de la ICO (Organización Internacional de Productos Básicos), Declaración Única de Mercancías, Lista de Bultos, Conocimiento de Transporte Combinado (FBL), Hoja de Recuento para el Transporte por Carretera, Resguardo para el Consignatario de la Orden de Entrega en el Lugar de Destino, Certificado de Calidad, Certificado de Análisis, Formulario sobre los Ingresos de Exportación de Nigeria, Factura de Exportación y Certificado de Fumigación. La modificación de estos documentos para ajustarlos al Formulario Clave de las Naciones Unidas estuvo a cargo de las siguientes entidades del país: el Banco Central, el Servicio de Aduanas, la Administración Portuaria y el Consejo de Cargadores Marítimos.

Simplificación y normalización de los datos y la información

Un organismo coordinador debe comenzar por reunir todos los documentos comerciales utilizados en una determinada aplicación (por ejemplo, factura, orden, aviso de expedición, certificado de origen, declaración de aduanas, manifiesto de carga y certificado veterinario) y elegir los elementos de datos comunes. En consulta con las distintas partes interesadas, se deben estudiar los aspectos técnicos, jurídicos, comerciales, administrativos y prácticos de esos datos, así como su pertinencia. Dado que los documentos comerciales suelen estar estructurados según un "formato de casillas", en que los datos están agrupados en casillas, es importante concordarlos con los elementos de datos estandarizados y convenidos internacionalmente utilizando, por ejemplo, el Directorio de Elementos de Datos Comerciales de las Naciones Unidas (UNTDED; ISO 7372) o el Modelo de Datos Aduaneros de la OMA. Se deben seguir las Directrices sobre la aplicación para que los elementos de datos queden correctamente situados en los documentos. Esas Directrices ayudan a estructurar el documento comercial de que se trate, por lo general, incorporando las normas internacionales, las prácticas recomendadas y los requisitos jurídicos, administrativos y de otra índole pertinentes.

Referencias e instrumentos que se pueden consultar

Directorio de Elementos de Datos Comerciales de las Naciones Unidas (UNTDED; ISO 7372)

El Directorio de Elementos de Datos Comerciales de las Naciones Unidas, contiene los elementos de datos normalizados que se pueden utilizar para cualquier método de intercambio de datos en documentos en papel, así como otros medios de comunicación de datos. Véase www.unece.org/cefact.

El Código de Localidades de las Naciones Unidas a efectos de comercio y transporte (UN/LOCODE)

El Código de Localidades de las Naciones Unidas a efectos de comercio y transporte se basa en la Recomendación N° 16 del Centro de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas de las Naciones Unidas (CEFACT). Un código alfabético de cinco letras facilita la identificación de puertos, aeropuertos, terminales de flete interno y otros lugares del mundo en que se efectúan despachos de aduana. Véase www.unece.org/cefact/locode/service/main.htm.

Formulario Clave de Factura Alineada para el Comercio Internacional

A la luz de la Recomendación N° 6 del CEFACT y del Formulario Clave de las Naciones Unidas, proporciona un esquema de configuración para las facturas comerciales. Véase www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

Formulario Clave para las Instrucciones de Expedición Normalizadas

A la luz de la Recomendación N° 22 del CEFACT y del Formulario Clave de las Naciones Unidas, proporciona un esquema de configuración para las instrucciones de expedición normalizadas. Véase www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

Modelo de Datos Aduaneros (Customs Data Model) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA)

Por su carácter de norma mundial para la reducción de las necesidades de datos y la presentación electrónica de declaraciones y documentos justificativos, constituye la base de la elaboración de mensajes electrónicos comunes basados en normas internacionales. Véase www.coomd.org.

Convenio de la Organización Marítima Internacional para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional (OMI-FAL)

En su norma 2.1 enumera los documentos que las autoridades públicas pueden exigir a los buques y recomienda la cantidad máxima de información, así como el número de copias que se deben exigir. En ese contexto, se han elaborado Formularios Normalizados para siete documentos, incluidos los relacionados con el comercio de mercancías como la Declaración de Carga y la Declaración de Mercancías Peligrosas. Véase www.imo.org.

Conjunto de Instrumentos para la Preparación de Documentos Comerciales (Trade Documents Toolkit)

Se trata de un conjunto de instrumentos y directrices basados en las normas internacionales y otros instrumentos que está elaborando el CEFACT para que los países diseñen sus documentos y formularios comerciales de índole nacional, sectorial y empresarial. También incluirá una colección de documentos comerciales utilizados por diversos países.

Requisitos documentales del transporte marítimo

Generalidades

La mayor parte del comercio mundial de mercancías se transporta por mar, a costos que, por lo general, tienden a duplicar o triplicar los derechos de aduanas que imponen los países importadores. Por otra parte, hay grandes diferencias entre los países en lo que respecta a la calidad, eficiencia y costos de las instalaciones portuarias y los servicios de transporte marítimo que utilizan los importadores y exportadores.

Desde los comienzos del transporte marítimo, las autoridades locales y centrales han elaborado una serie compleja de reglamentaciones sobre las aduanas, la inmigración, la sanidad, la cuarentena, el medio ambiente y las medidas de seguridad, en muchos casos de manera independiente. En consecuencia, un buque que haga escalas en varios países puede verse obligado a completar diversos formularios que varían de un puerto a otro pero que suelen solicitar la misma información.

En esas circunstancias, los buques y las cargas sufren demoras y se pierden cientos de costosas horas-hombre. Al comparar los requisitos y procedimientos de documentación del transporte marítimo internacional con los del transporte aéreo se comprueba que son menos en este último. El transporte marítimo se vería beneficiado por cualquier mejora del artículo VIII del GATT de 1994 (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) que redujera y simplificara la documentación, los procedimientos y las formalidades³⁴.

Con el fin de evitar las demoras innecesarias en el tráfico marítimo, los Estados Miembros de la Organización Marítima Internacional (OMI) aprobaron en 1965 el Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional (OMI-FAL). La OMI es un organismo especializado de las Naciones Unidas que se ocupa de fomentar la aprobación de normas que permitan asegurar en la mayor medida posible la seguridad y la eficiencia del transporte marítimo. Su Comité de Facilitación procura evitar las demoras innecesarias en el tráfico marítimo y promueve la uniformidad de las formalidades y otros procedimientos portuarios.

El Convenio y sus enmiendas reducen a nueve el número de declaraciones exigidas, a saber:

- Declaración general de la OMI;
- Declaración de carga;
- Declaración de provisiones a bordo;

³⁴ En los documentos TN/TF/W/17, 18, 24, 31, 36 y 46 figuran varias propuestas presentadas en el contexto de las negociaciones de la OMC sobre la facilitación del comercio.

- Declaración de efectos y mercancías de la tripulación;
- Lista de la tripulación;
- Lista de pasajeros;
- Declaración de Mercancías Peligrosas;
- Declaración exigida por el Convenio Postal Universal;
- Declaración exigida por el Reglamento Sanitario Internacional.

Las primeras siete declaraciones (formularios OMI-FAL) se prepararon utilizando el Formulario Clave de las Naciones Unidas para los Documentos Comerciales. Actualmente están siendo revisadas para adaptarlas a la transmisión electrónica, el Modelo de Datos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y el concepto de ventanilla única.

Aparte de los requisitos de documentación, la duración total de la travesía marítima de un buque puede prolongarse por demoras en el despacho en los distintos puertos de escala; esa demora puede deberse a distintos motivos de seguridad (tráfico ilícito, esto es, contrabando de drogas, armas y desechos tóxicos, polizones, náufragos rescatados, migrantes ilegales, piratería, robo a mano armada y otras razones de seguridad); a las condiciones deficientes del buque o al mal estado de su tripulación (Control por el Estado Rector del Puerto); a la descarga en el puerto de residuos del buque; a las condiciones meteorológicas, al estado de la mar y a otras causas.

En la actualidad, se trata de facilitar el tráfico marítimo mediante la utilización de medios electrónicos para todas las operaciones relacionadas con el despacho de un buque y su carga, principalmente a través de la mensajería electrónica previa a la llegada. Por consiguiente, ahora se está modificando el Compendio de la OMI sobre la facilitación y las transacciones electrónicas (*Compendium on Facilitation and Electronic Business (2001)*) para garantizar que esté de acuerdo con las normas del Centro de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas de las Naciones Unidas (CEFACT), la Organización Internacional de Normalización (ISO) y el Marco de normas de la OMA para asegurar y facilitar el comercio mundial (*Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (2005)*). Éstos son los tipos de normas internacionales sobre la facilitación del transporte marítimo que se deben aplicar para contribuir a la facilitación del comercio, según lo convenido en diversos documentos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la OMA, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) y la ISO.

Beneficios y costos

- Se reduce la permanencia en el puerto y se ahorran gastos por efecto del sistema normalizado de despacho de buques y la facilidad de cumplimentar los documentos necesarios sobre la base de la transmisión electrónica de datos antes de la llegada de los buques;
- Los formularios FAL reducen a un mínimo las dificultades lingüísticas, son fáciles de entender por el capitán de buque y de comprobar por las autoridades y se pueden utilizar para las técnicas de transmisión electrónica de información y de procesamiento automático de datos;
- Se reduce la carga administrativa y se utiliza mejor al personal gubernamental al eliminar los documentos y la información que no son indispensables;
- La carga que se va a enviar o a retirar está expuesta durante menos tiempo a posibles daños o al riesgo de robo en las instalaciones portuarias;
- El componente de facilitación de las medidas para atender prontamente a situaciones relacionadas con la seguridad, la protección de buques o el medio ambiente disminuye los efectos de esas situaciones, así como las demoras para los buques y su carga.

La aplicación de medidas de facilitación del transporte marítimo contribuirá apreciablemente a todo el proceso de racionalizar y armonizar las reglamentaciones relativas al comercio. Con la reducción del número y el tamaño de los textos que hay que publicar y localizar, también se facilitará la publicación de los reglamentos comerciales, de conformidad con el artículo X del GATT de 1994.

Como resultado general de estas medidas, se reducirán los costos de las transacciones comerciales.

Gastos periódicos y gastos de ejecución

La aplicación de las normas del Convenio OMI-FAL deberá incluir los gastos relacionados con la modificación de los documentos nacionales de embarque y con su ajuste a los modelos OMI-FAL. Ahora bien, la infraestructura de información y equipo informático y su conectividad pueden ocasionar gastos adicionales. Posiblemente se requiera asistencia técnica para capacitar al personal que ejecute las medidas de facilitación relacionadas con la documentación del transporte marítimo y utilice los nuevos formularios, incluida la transmisión electrónica por anticipado. Una vez que el sistema se haya desarrollado e instalado, no se prevén gastos periódicos aparte de los gastos menores de mantenimiento y comunicaciones. La aplicación de las medidas relativas al transporte marítimo, con los gastos consiguientes, es parte de la labor general que hace un país para facilitar su comercio. Por lo tanto, los gastos que se realicen en relación con la coordinación entre los organismos oficiales en los puertos, la optimización de los procesos en los puertos, la aplicación en los puertos del concepto de ventanilla única basado en el lenguaje XML, la institución de

controles de buques con utilización de la gestión de riesgos, la atribución de trato especial a los operadores de transporte marítimo respetuosos de la ley y la publicación de reglamentaciones marítimas relacionadas con el comercio (incluida la seguridad de los puertos y los buques) deben considerarse parte del total de los gastos destinados a facilitar el comercio en general.

Cuestiones relativas a la aplicación de esta medida

Actualmente, 102 países (el 60% de los Estados rectores de puertos del mundo) son Partes en el Convenio de la OMI.

Adopción de esta medida y requisitos para aplicarla

Los países que todavía no son partes en el Convenio OMI-FAL deben iniciar cuanto antes el trámite de adhesión a fin de racionalizar sus requisitos de documentación para la llegada, la permanencia y la salida de buques sobre la base de los modelos OMI-FAL. Los factores esenciales para la aplicación son:

- La voluntad política y el empeño de aceptar oficialmente el Convenio OMI-FAL (inclusión del Convenio en el marco normativo nacional).
- La coordinación y el intercambio de información entre las distintas instituciones nacionales interesadas (creación de la comisión nacional para el Convenio OMI-FAL, armonización de las inspecciones, coparticipación, utilización de locales comunes, concepto de ventanilla única, etc.).
- La participación del sector privado (operadores comerciales y de transporte).
- La estrecha vigilancia de la labor que se realiza en la OMI sobre la elaboración de Directrices para la ejecución de mensajes (*Message Implementation Guidelines (MIG)*) destinadas al intercambio electrónico de información en todos los modelos OMI-FAL y además de un mensaje electrónico uniforme previo a la llegada de un buque para la transmisión de información relativa a la seguridad.
- El fortalecimiento del organismo oficial que sirva de ventanilla única en sus funciones como centro de información comercial dotándolo de equipo, programas informáticos, conexión de banda ancha, redes interna y externa, personal, etc.
- La capacitación del personal en cuestiones conexas: modelos FAL, transmisión electrónica de información, gestión de páginas web, detección de tráfico ilícito, inspecciones de buques, etc. Para apoyar esa capacitación, la OMI está preparando un Manual explicativo sobre el Convenio FAL que estará listo para fines de 2006. Además, la edición de 2001 del Compendio de la OMI sobre la facilitación y las tran.
- La reducción de los riesgos en materia de seguridad, protección y medio ambiente de conformidad con las normas internacionales.

Algunas de estas tareas son de carácter administrativo y normalmente se dispone de personal debidamente preparado para realizarlas en los países en desarrollo, con la excepción de los países menos adelantados. Sin embargo, la cooperación externa será necesaria para algunos países en lo que respecta a la ejecución de medidas relacionadas con cambios en la legislación nacional, la coordinación interinstitucional y la coparticipación, la gestión electrónica de la información y los aspectos de la seguridad relacionados con la facilitación.

Capacidad local para aplicar esta medida

En el contexto de la prestación de asistencia técnica y la creación de capacidad, la OMI ha organizado misiones de expertos y varios seminarios regionales sobre facilitación del transporte marítimo. No obstante, algunos países menos adelantados y algunas regiones pueden necesitar servicios adicionales de capacitación, particularmente a nivel nacional, para mejorar sus conocimientos y para las actividades de aplicación. La OMI es el organismo adecuado para aportar los servicios especializados necesarios, si bien la capacitación debe incluir aspectos importantes de la labor de la OMC, la UNCTAD y la OMA. Otros organismos internacionales, como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo deben participar en la financiación del proyecto.

Referencias e instrumentos que se pueden consultar

Organización Marítima Internacional

Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional (FAL), 1965 (edición de 1998). IA350EISBN928011459.

http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=259&doc_id=684#12.

Informes del Comité de Facilitación (FAL 32/22 - 25 de julio de 2005 y anteriores).

Nota: Todos los Estados Miembros de la OMI disponen de una contraseña autorizada para consultar en Internet los documentos de reuniones y otros instrumentos pertinentes de la OMI, www.imo.org.

Otras fuentes de información

Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) y Centro de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas de las Naciones Unidas (CEFACT), <http://www.unece.org/cefact>.

Organización Mundial de Aduanas (OMA), <http://www.coomd.org>.

Unión Europea, Dirección General de Energía y Transporte, http://www.europa.eu.int/comm/transport/maritime/sss/imo_fal_en.htm.

Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio, <http://www.gfptt.org/>.

Review of Maritime Transport 2005, <http://www.unctad.org>.

Generalidades

Una característica común de los servicios de aduanas es el elevado volumen de transacciones que manejan, volumen que no permite la comprobación de todas las transacciones. Por consiguiente, las administraciones de aduanas se encuentran ante la dificultad de facilitar el movimiento de la carga y los pasajeros legítimos mientras aplican controles para detectar el fraude y otros delitos aduaneros. Los gobiernos y las organizaciones internacionales ejercen una presión cada vez mayor sobre los servicios de aduanas para que faciliten el despacho de la carga y los pasajeros legítimos y al mismo tiempo atiendan al problema creciente del delito en las transacciones. Esos intereses antagónicos obligan a buscar un equilibrio entre la facilitación y la aplicación de la ley.

El propósito de todos los controles aduaneros es velar por que el movimiento de todos los buques, vehículos, aviones, mercancías y personas a través de las fronteras se efectúe de conformidad con las leyes, los reglamentos y los procedimientos que determinan el proceso del despacho en aduanas. En estas circunstancias, la solución del problema de examinar a los pasajeros y a la carga radica sobre todo en la institución de controles aduaneros basados en la gestión de riesgos, la elaboración de perfiles y la selectividad.

El concepto de la gestión de riesgos en los procedimientos aduaneros está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo VIII del GATT de 1994 (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación), en el que se invita a los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y exportación y a reducir y simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos para la importación y la exportación. Algunas propuestas tendientes a aclarar y mejorar el artículo VIII presentadas por Estados Miembros de la OMC en el contexto de las negociaciones en curso sobre la facilitación del comercio recomiendan, entre otras cosas, la introducción de técnicas de gestión de riesgos en los procedimientos aduaneros que permitan reducir al mínimo las intervenciones de las aduanas en el comercio legítimo³⁶.

En el procesamiento de las importaciones en las aduanas hay tres niveles de controles aduaneros: las comprobaciones antes del despacho, durante el despacho y después del despacho. Esos controles se basan en información recabada y van dirigidos a localizar actividades comerciales de alto riesgo. La previsión de los riesgos es fundamental para el proceso y se logra mediante la definición de los riesgos que constituyan una grave amenaza para la aplicación de las normas y los procedimientos aduaneros, el examen de los controles aduaneros vigentes y sus

³⁵ Información basada principalmente en material disponible en el sitio web de la Organización Mundial de Aduanas (www.wcoomd.org).

³⁶ Véanse las comunicaciones TN/TF/W/10, 17, 30, 45, 46 y 49 de la OMC.

aspectos vulnerables, la determinación de las causas de riesgos y el establecimiento de indicadores de riesgo que respondan al aumento o la disminución del grado de riesgo. Los indicadores de riesgo pueden relacionarse con la clave de un producto, un país de origen, el valor de la mercancía y otras cuestiones.

El cálculo del riesgo es un proceso analítico que sirve para determinar el nivel real y el nivel aceptable de riesgo, para lo cual hay que evaluar la probabilidad de que las mercancías sujetas a control aduanero no sean declaradas en su totalidad o en parte. Entre los factores que intervienen en el cálculo del riesgo se cuentan las pautas de importación, los tipos de los derechos e impuestos, las clases de mercancías, los resultados de reconocimientos previos y las rutas y modalidades de transporte.

Los resultados del cálculo del riesgo llevan en la práctica a un proceso relacionado con la creación de perfiles, que vienen siendo una serie de características asociadas a envíos ilícitos (o a pasajeros infractores) en un determinado lugar y que sirven como referencia en las transacciones aduaneras comunes.

La elaboración de perfiles se basa en gran medida en la reunión, la tabulación y el análisis de información obtenida de la base de datos de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Oficina regional de enlace a cargo de la información (base de datos RILO) y los informes nacionales sobre incautaciones, así como de otros gobiernos en el marco de la Convención de Nairobi o de acuerdos bilaterales. A partir de esos datos se tratan de establecer pautas en relación con el método de ocultación y el tipo de medios de transporte utilizados, el lugar y la hora de la incautación, los datos biográficos del infractor y el origen e itinerario de las mercancías o el pasajero. Los mencionados perfiles permiten establecer programas de inspecciones selectivas.

Los programas de inspecciones selectivas analizan la información declarada y eligen los embarques sobre la base de parámetros o criterios establecidos de antemano en función de los posibles riesgos relacionados con determinados envíos. Dependiendo del nivel de riesgo, las mercancías se derivan hacia las siguientes vías o canales:

Canal verde = Levante inmediato sin reconocimiento;

Canal amarillo = Comprobación de los documentos;

Canal rojo = Reconocimiento físico de las mercancías y documentos;

Canal azul = Reconocimiento en una etapa posterior (verificación posterior).

Además, las técnicas de gestión de riesgos son un arma poderosa para localizar embarques que tengan posibles vínculos con el terrorismo internacional.

Beneficios y costos

Las técnicas de gestión de riesgos permiten que los viajeros y embarques "de bajo nivel de riesgo" requieran una atención y una intervención mínima por parte de las aduanas y que sean tramitados rápidamente. De esa forma, es posible redistribuir los recursos de las aduanas para intensificar los controles sobre viajeros y embarques en que el riesgo es mayor o desconocido. Además de mejorar la productividad y eficiencia de las aduanas, estas técnicas eliminan la imposición de molestias innecesarias a los comerciantes al reducir las inspecciones físicas y los atascos en los cruces de frontera y reemplazar ciertos controles de documentación en la frontera por comprobaciones posteriores al despacho. Asimismo, favorecen la previsibilidad y la coherencia de los requisitos como resultado de la armonización de las prácticas de los distintos puntos de cruce de fronteras y la facilitación del intercambio de información.

Se pueden reducir los controles que se aplican a los embarques de menos valor, cuyos derechos o restricciones de importación tienden a ser bajos; también se pueden limitar las inspecciones que se realizan a las mercancías en tránsito, salvo para comprobar que efectivamente correspondan con lo que originalmente se declaró y que salgan del territorio de tránsito tal como entraron, sin que se haya vendido o desviado ilegalmente parte de ellas.

Beneficios

- *Mejor distribución de los recursos humanos.* Tras la introducción de la gestión de riesgos en el despacho de mercancías, la administración aduanera podrá trasladar al personal que venía realizando tareas gravosas y poco productivas a trabajos altamente especializados, lo que mejorará los controles y el reconocimiento de las mercancías.
- *Aumento de la recaudación.* Pese a que el porcentaje de reconocimientos será relativamente bajo, como resultado de la mayor eficiencia y profesionalismo en el control aduanero aumentará la recaudación de derechos en muchos países.
- *Cumplimiento más estricto de leyes y reglamentos.* Por lo general, la mayor eficiencia de las aduanas, aunada al estímulo que representa para los comerciantes la agilización del levante de las mercancías en el canal verde, mejora el cumplimiento por parte de los comerciantes de las leyes y reglamentos. Esto, a su vez, influye positivamente en la calidad de las estadísticas de comercio exterior.
- *Intensificación de la colaboración entre comerciantes y aduanas.* La interacción entre las aduanas y los comerciantes forma parte del proceso de evaluación de los riesgos relacionados con las mercancías que portan, importan o exportan determinados comerciantes. Normalmente, ese contacto y comunicación mejorará la comprensión entre ambas partes y su relación en general. Por lo tanto, es muy conveniente que se establezcan acuerdos de colaboración entre las aduanas y los comerciantes.

- *Reducción de la espera por el levante de las mercancías.* Dado que en un régimen de despacho basado en la gestión de riesgos sólo se examina del 10 al 20% de las mercancías, las aduanas pueden concentrarse en esa menor cantidad de importaciones y autorizar el levante de la mayoría de los embarques inmediatamente después de la presentación de la documentación pertinente.
- *Disminución del costo de las transacciones.* Si se utilizan procedimientos anticuados, el despacho de las mercancías puede requerir de una a dos semanas. Con la aplicación de las nuevas técnicas de gestión de riesgos se podrá retirar entre el 80 y el 90% de los embarques en cuestión de horas, lo que supondrá un ahorro apreciable por transacción para los comerciantes.

Costos

La gestión de riesgos puede requerir cambios infraestructurales importantes en el gobierno. Por ejemplo, se deberá contar con una estructura nacional y regional de investigación que proporcione información estratégica y operacional; por otra parte, se necesitarán menos funcionarios de aduanas para el reconocimiento de las mercancías y el examen de los documentos y más auditores e investigadores. Conviene que las aduanas utilicen sistemas automatizados de procesamiento y administración, ya que en la gestión de riesgos es preciso tener acceso a las bases de datos de los servicios de investigación; también será necesario comprar algunos monitores de computadora. Además, la introducción de una nueva metodología requerirá la correspondiente capacitación del personal. Se tendrá que prever la capacitación, tanto del personal de gestión como de los funcionarios. La Organización Mundial de Aduanas (OMA) organiza a ese respecto cursos amplios de capacitación.

Requisitos para aplicar esta medida

La modificación de los procedimientos de control supone un cambio fundamental en la mentalidad tradicional de las aduanas. Mientras que muchos creen que el objetivo final es un control total, ha quedado demostrado que la gestión de riesgos constituye un método mucho más eficaz. Por consiguiente, la aplicación y el funcionamiento satisfactorios de estas nuevas técnicas exigen una considerable labor preparatoria para que se conozca y se entienda el sistema. En esa labor preparatoria hay que considerar los siguientes aspectos:

- Es indispensable cambiar la mentalidad de los funcionarios y el personal de gestión a fin de que todos reconozcan el valor y la eficacia de la gestión de riesgos.
- Se deben organizar cursos para informar a toda la organización de manera que todos por igual entiendan los nuevos procedimientos; también habrá que organizar cursos especializados y técnicos para el personal que intervenga directamente en la aplicación y el funcionamiento de los nuevos procedimientos.

- Es preciso elaborar una política de gestión de riesgos y un plan de gestión estratégica que subrayen los objetivos y prioridades en la introducción del nuevo sistema.
- Hay que adaptar la estructura interna de las aduanas al sistema, lo que incluye la creación de un Comité de Gestión de Riesgos en que estén representadas las distintas oficinas de aduanas (regionales y locales). Este Comité estudiará los nuevos criterios de riesgo y llegará a acuerdos al respecto.
- Deberá crearse una dependencia separada en las aduanas a cargo de la gestión de riesgos para que se ocupe del mantenimiento y el funcionamiento del sistema.
- La arriba mencionada Dependencia de Gestión de Riesgos deberá reunir, tabular y analizar los datos sobre importadores y transportistas proporcionados por fuentes apropiadas entre las que se cuentan la base de datos de la OMA, la base de datos de la Oficina regional de enlace a cargo de la información (base de datos RILO), las partes nacionales sobre incautaciones y los informes que otros gobiernos envían en el marco de la Convención de Nairobi o de acuerdos bilaterales.
- Se tienen que revisar las leyes y los reglamentos relativos a las aduanas para garantizar la legalidad de la gestión de riesgos como sustituta del reconocimiento tradicional de mercancías.
- Se debe utilizar el manifiesto electrónico, que se habrá conformado a las normas internacionales, para localizar por adelantado los embarques de alto riesgo.

Vínculos con otras medidas de facilitación del comercio

Los controles selectivos basados en las técnicas de gestión de riesgos se complementan con controles basados en auditorías y evaluaciones del cumplimiento, que constituyen el fundamento de la adopción de procedimientos simplificados para comerciantes autorizados.

Estos son procedimientos especiales o "acelerados" que requieren poca intervención de las aduanas en el levante y el despacho de las mercancías. El concepto de comerciantes autorizados se aplica a las empresas y otros participantes en la cadena de producción y distribución, incluidos los servicios logísticos, que las aduanas "conocen" y en los que confían por sus buenos antecedentes en la presentación de declaraciones veraces y en la puntualidad de los pagos; estos comerciantes no están sujetos a los controles ordinarios, sino a procedimientos y requisitos mucho más sencillos. Las auditorías proporcionan una imagen clara y detallada de las transacciones gravables y del grado de cumplimiento de las empresas, a la vez que aportan al mecanismo de control de riesgos las evaluaciones del cumplimiento que determinan en qué medida los comerciantes cumplen los requisitos de las aduanas. Un ejemplo a este respecto es

la Aduana de Suecia, que instituyó un sistema por pasos de despacho para comerciantes autorizados al que ha dado la denominación de "Escalera" (véase www.tullverket.se/en/Business/the_stairway).

Por otra parte, los criterios que se aplican al tráfico de tránsito son algo distintos de los de la importación y la exportación y se centran menos en la valoración y más en el riesgo de desviación hacia el mercado interno. El riesgo asociado a mercancías sujetas a controles especiales por motivos de salud, seguridad y sanidad o a tipos altos de derechos y gravámenes tiene que evaluarse debidamente a fin de definir niveles apropiados de garantía en la reglamentación del tránsito o de establecer sistemas apropiados de seguros en el marco de los acuerdos de tránsito. La utilización de instrumentos idóneos y confiables que respondan por el movimiento de las mercancías como los seguros, las garantías, incluidas las fianzas, y ciertos dispositivos físicos de seguridad, como el precintado, puede eliminar los riesgos ordinarios de pérdidas en la recaudación de ingresos y tiene en cuenta la responsabilidad de terceros, aunque no incluye necesariamente los riesgos asociados a otras medidas de política comercial, como las restricciones a las importaciones.

Sostenibilidad

Los criterios de riesgo se basan en información procedente de la base de datos de los servicios de investigación o de otras fuentes, como comerciantes, agentes, organizaciones empresariales, aduanas extranjeras o la policía. Esa información debe ser analizada constantemente y los datos deben ser actualizados en consecuencia.

Por lo tanto, es importante que la dependencia de gestión de riesgos cuente con personal competente y experimentado. Ese personal velará por que los criterios de riesgo se vigilen continuamente para que se desarrollen nuevos criterios cuando sea necesario o se eliminen los criterios que ya no sean válidos.

Referencias e instrumentos que se pueden consultar

Organización Mundial de Aduanas (OMA)

Convenio de Kyoto revisado; *Risk Management Guide* (Guía sobre la gestión de riesgos); *Guidelines for the Immediate Release of Consignments by Customs* (Directrices para el levante inmediato de los envíos por parte de la aduana); *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade* (Marco de normas para asegurar y facilitar el comercio mundial); *Customs Data Model* (Modelo de Datos Aduaneros), www.wcoomd.org.

Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE)

EDIFACT (Reglamento de las Naciones Unidas para el intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte), www.unece.org/trade/untid/welcome.html.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

SIDUNEA (Sistema Automatizado de Datos Aduaneros), www.asycuda.org.

Organización Marítima Internacional (OMI)

Convenio de la Organización Marítima Internacional para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional (OMI-FAL), www.imo.org.

Generalidades

La auditoría posterior al despacho es un control aduanero en que se realiza una verificación después que las mercancías han dejado de estar bajo la custodia de la aduana. Dicha auditoría puede referirse a transacciones individuales o bien abarcar importaciones o exportaciones llevadas a cabo en un determinado período. Puede efectuarse en la oficina de aduanas o en los locales de la empresa.

La auditoría posterior al despacho es una importante simplificación de los controles aduaneros que facilita los trámites de los comerciantes. Así se reduce al mínimo la espera por el despacho aduanero y los comerciantes pueden disponer de las mercancías poco después de que llegan al país. En consecuencia, la auditoría posterior al despacho es una medida de facilitación recomendada por los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para dar cumplimiento al párrafo 1 c) del artículo VIII del GATT de 1994, que dice lo siguiente: "Las partes contratantes reconocen también 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"³⁷.

Según la práctica aduanera tradicional, las mercancías están sujetas a controles desde su llegada a la frontera o al puerto de entrada. Normalmente se depositan en un almacén o en un muelle mientras el importador o su agente aduanero presenta la declaración y los documentos justificativos necesarios para el despacho en una oficina de aduanas. Este proceso puede demorar varios días, e incluso semanas si surgen discrepancias o irregularidades. Entretanto, las mercancías se mantienen bajo la custodia de la aduana hasta que se hayan hecho todas las comprobaciones y se hayan cumplido todos los requisitos, incluido el pago de derechos e impuestos.

Mediante la aplicación de las técnicas de gestión de riesgos y los controles basados en auditorías, las aduanas pueden dar salida a la gran mayoría de los embarques y retener únicamente aquellos que coincidan con los perfiles de riesgo. La carga no seleccionada será entregada inmediatamente, aunque podrá estar sujeta a un control posterior, esto es, la auditoría posterior al despacho. Dicha auditoría se concentrará en los documentos justificativos y en los libros, archivos y observaciones que se examinen en los locales de la empresa importadora.

La auditoría posterior al despacho permite sustituir un control basado exclusivamente en la transacción por otro más amplio orientado a la empresa. Este nuevo método se aplica normalmente como parte de un proyecto de modernización de las aduanas en que se lleva a la práctica una serie de prácticas

³⁷ Véanse también las comunicaciones TN/TF/W/10, 18, 30, 49 y 55 de la OMC.

recomendadas. Las reformas que introducen los programas de modernización abarcan distintos aspectos entre los que cabe citar los siguientes:

- Despacho automatizado, esto es, la introducción de sistemas basados en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para tramitar electrónicamente todo el despacho;
- Tramitación del despacho antes de la llegada, que consiste en la presentación por adelantado de los documentos para que la aduana pueda despachar las mercancías antes de que lleguen y aplique procedimientos de levante inmediato;
- Métodos de gestión de riesgos que permiten autorizar el levante de la gran mayoría de los embarques sin inspección física;
- Separación del pago del despacho para que el pago sea independiente del levante;
- Auditoría posterior al despacho, o sea, control posterior de los documentos, incluida la verificación de los datos en los libros y archivos del comerciante;
- Mejoramiento de la confianza, el cumplimiento y la cooperación entre las aduanas, los comerciantes y las empresas.

El principal instrumento internacional en materia de reforma aduanera es el Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto revisado). En el Convenio de Kyoto se enuncian muchas normas para todos los aspectos de los procedimientos aduaneros. En su capítulo 6, relativo al control aduanero, se recomienda, entre otras cosas, el uso de métodos de gestión de riesgos y de controles basados en auditorías.

Beneficios y costos

Control más eficaz. A simple vista, el control aduanero tradicional, basado en la inspección de todas las transacciones, parece ser superior a cualquier otro tipo de control. Sin embargo, la experiencia de muchos países confirma que los resultados de la auditoría posterior al despacho son mejores que los del reconocimiento tradicional. Esto sucede porque el control tradicional se realiza a tientas, sin ningún objetivo concreto fuera de comprobar que todo parezca estar bien. En cambio, la auditoría posterior al despacho se basa en el análisis de la información y las investigaciones disponibles acerca de las importaciones y de la empresa importadora.

La auditoría posterior al despacho permite que la aduana cambie de metodología y sustituya un control basado en la transacción individual por un control más amplio orientado a la empresa. La auditoría se podrá complementar con la información que se vaya acumulando sobre las transacciones a lo largo del tiempo. Los datos de referencia procederán de las bases de datos locales y nacionales que extraen información de cada declaración aduanal que se registra. La comparación de los

precios o las partidas arancelarias de mercancías idénticas o parecidas relacionadas con distintas empresas puede hacer notar discrepancias indicativas de fraude. La adopción de un enfoque selectivo es más eficaz y se traduce en ahorros para las aduanas.

Aumento de la recaudación de ingresos. Análogamente, la comparación entre los países de origen de diferentes proveedores puede poner al descubierto la falsedad de una declaración. Si la auditoría detecta que una declaración es incorrecta, por ejemplo, una subvaloración, el auditor pedirá que se corrija la declaración y que se revalore la mercancía, lo que puede suponer para el comerciante el pago de derechos o impuestos adicionales. Ese pago adicional aumentará la recaudación de la aduana.

Mejor aprovechamiento de los recursos humanos. Al pasar del control aduanero tradicional al método de la auditoría posterior al despacho, los funcionarios de aduanas dejan de estar presionados por los comerciantes, que quieren que se autorice el levante de sus mercancías cuanto antes. De esa forma se dispone en las aduanas de más tiempo para planificar y ejecutar los controles pertinentes y prioritarios.

La auditoría posterior al despacho debe considerarse conjuntamente con la aplicación de las prácticas de facilitación recomendadas para las aduanas. Es esencial que se utilicen las técnicas de gestión de riesgos que hacen posible el levante del 80 al 90% del total de las importaciones sin la intervención de las aduanas. Sin embargo, la parte restante normalmente estará sujeta a una auditoría posterior al despacho.

Reducción de la espera por el levante de las mercancías. El tiempo de permanencia de las mercancías bajo la custodia de la aduana será menor que con los controles aduaneros tradicionales. El ahorro de tiempo que se consigue con el levante rápido es de importancia capital para los comerciantes. El despacho electrónico y el levante inmediato constituyen un factor decisivo en la mejora de la competitividad de los comerciantes.

Ahorro en las tasas por almacenamiento. La disminución de las tasas por depósito y almacenamiento de las mercancías será consecuencia directa de la agilización del despacho en aduanas. Otro tanto sucede con el costo de los seguros de las mercancías almacenadas.

Dado que normalmente el método de la auditoría posterior al despacho se planifica en el marco de un programa general de modernización de las aduanas, incluida la automatización, los gastos directamente relacionados con dicho método serán relativamente bajos. Esos gastos se relacionan con la organización de programas de creación de capacidad para el personal de gestión y los funcionarios de las aduanas y la elaboración de programas basados en la tecnología de la información en apoyo del establecimiento de la auditoría posterior al despacho.

Puesta en práctica de la auditoría posterior al despacho

Hay una serie de actuaciones y operaciones que son indispensables para que funcione satisfactoriamente la auditoría posterior al despacho, a saber:

Compromiso y apoyo. Como en el caso de cualquier otro programa de reforma, el requisito básico es el compromiso y el apoyo a largo plazo de los máximos niveles de la organización.

Estrategia y planificación. La gestión de aduanas debe elaborar una estrategia en materia de auditorías y orientar al personal sobre cómo aplicarla.

Creación de capacidad. Es preciso impartir capacitación al personal de aduanas para que comprenda las ventajas que ofrece la auditoría posterior al despacho. Además, se deben organizar cursos de capacitación para dar a conocer la labor analítica necesaria para sacar partido del sistema.

Cooperación con los comerciantes. La auditoría posterior al despacho normalmente se realiza en los locales de los comerciantes cuando la aduana necesita documentación adicional para verificar los documentos de despacho. Por lo tanto, es importante establecer una relación positiva y de cooperación entre las aduanas y los comerciantes.

Automatización. La auditoría posterior al despacho normalmente se plantea en relación con la automatización de los procedimientos aduaneros. Sin embargo, los controles basados en auditorías se pueden aplicar igualmente en entornos manuales o semiautomatizados.

Modificación de la legislación. En muchos países las leyes de aduanas definen como parte del mandato y las obligaciones de las aduanas la inspección de las importaciones y exportaciones, tanto físicamente como sobre la base de la documentación. En cambio, muy rara vez las leyes contienen disposiciones sobre la inspección de libros y archivos por la aduana en los locales del comerciante. Por lo tanto, los países tienen que revisar sus leyes y facultar, según proceda, a los encargados de aplicar los nuevos métodos de auditoría.

Competencia necesaria

La auditoría posterior al despacho es una medida de facilitación que se basa en conocimientos específicos sobre los métodos de auditoría y la planificación y organización del tipo de auditoría más apropiado. Esos conocimientos sólo se pueden impartir en cursos de capacitación, generalmente en el contexto de la gestión de riesgos.

Evaluación de la aplicación de esta medida

Hay distintos medios de evaluar la eficacia de los controles basados en auditorías. En primer lugar, la estructura interna de las aduanas debe incluir un equipo de auditores dotado de la competencia necesaria. En segundo lugar, a través de un

sistema adecuado de informes, el personal de gestión debe mantenerse al tanto de los resultados logrados por ese equipo.

El personal de gestión puede llevar a cabo evaluaciones periódicas, esto es, un proceso de autoevaluación, basándose en las directrices de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). En el sitio web de la OMA (www.wcoomd.org) se puede consultar la *Self Assessment Checklist* (Lista de control para la autoevaluación), así como otros instrumentos y estudios para ese tipo de análisis.

Conviene insistir en que la participación en el proceso de evaluación de las organizaciones comerciales locales suele resultar muy útil. De esa forma, los servicios que prestan las aduanas serán considerados por los asociados y los usuarios, lo que dará credibilidad a la evaluación y, a la vez, reforzará la cooperación entre las aduanas y la comunidad empresarial.

Capacidad local

La modernización de los procedimientos aduaneros, incluida la introducción del control basado en la auditoría posterior al despacho, es oportuna y necesaria para los países que deseen aprovechar la liberalización del comercio mundial. En tanto que los gobiernos formularán la legislación y la estrategia global de modernización, serán las oficinas locales de aduanas quienes efectivamente se ocuparán de la ejecución y el funcionamiento.

Es preciso capacitar al personal local de aduanas para que comprenda los conceptos y beneficios relacionados con la auditoría posterior al despacho. El tema no es particularmente difícil; lo que se requiere es una comprensión adecuada de los métodos de auditoría, aunada a aptitudes analíticas. Por otra parte, es necesario tener conocimientos generales sobre los sistemas y programas informáticos utilizados en la auditoría.

No cabe duda de que el control basado en la auditoría posterior al despacho se puede y se debe instituir a nivel local, especialmente como subproducto de la automatización de los procedimientos. Si el personal de aduanas ha adquirido cierta experiencia y preparación, dispondrá de la capacidad y los conocimientos necesarios para poner en marcha y utilizar los procedimientos relacionados con la auditoría posterior al despacho.

Tramitación del despacho antes de la llegada de la mercancía

Generalidades

En el comercio mundial actual se debe minimizar o eliminar la pérdida de tiempo en el despacho en aduana o en controles engorrosos y dar paso a procedimientos modernos de comercio y transporte como el comercio electrónico y las operaciones justo a tiempo. Esta necesidad ha sido reconocida y ha motivado a muchos gobiernos. A las aduanas les corresponde una doble función: asegurar y proteger eficazmente los ingresos nacionales y agilizar el despacho y el levante de las mercancías.

Ciertos grupos de mercancías requieren que la aduana proceda cuanto antes al levante, como los embarques por aire, en que los comerciantes tienen que pagar fletes muy elevados. Análogamente, la aduana debe autorizar el levante inmediatamente después de la llegada al puerto de entrada de envíos urgentes de periódicos, medicinas y equipo hospitalario, mercancías perecederas, etc. Esto se aplica también al envío expreso de piezas de repuesto, muestras, etc.

La tramitación del despacho antes de la llegada es una medida de facilitación relacionada con el artículo VIII del GATT de 1994 (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación). Es particularmente pertinente su párrafo 1 c), que dice lo siguiente: "Las partes contratantes reconocen también 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 presentadas en el contexto de las negociaciones en curso sobre facilitación del comercio para aclarar y mejorar el artículo VIII se refieren, entre otras cosas, a la tramitación del despacho antes de la llegada³⁸.

Mediante la tramitación del despacho antes de la llegada, los comerciantes y transportistas pueden retirar rápidamente, o con muy poca demora, las mercancías de las aduanas.

Definición

No existe ninguna definición internacionalmente convenida sobre la tramitación del despacho antes de la llegada de la mercancía; sin embargo, cabe describir este procedimiento en los siguientes términos: Es una función por la que los comerciantes pueden presentar por anticipado los datos para que la aduana tramite y autorice el levante de la mercancía a la llegada de ésta al país; la aduana puede incluso autorizar el levante antes de que haya realmente llegado la mercancía, siempre y cuando la aduana haya contado con todos los detalles necesarios y los haya podido examinar de antemano.

³⁸ Véanse las comunicaciones TN/TF/W/10, 17, 18, 30, 45, 46 y 53 de la OMC.

El instrumento internacional fundamental en materia de reforma aduanera es el Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto revisado). En dicho Convenio se enuncian normas sobre todos los aspectos de los procedimientos aduaneros.

Directrices de la Organización Mundial de Aduanas (OMA)

En sus Directrices para el levante inmediato de los envíos por parte de la aduana (*Guidelines for the Immediate Release of Consignments by Customs*) (www.wcoomd.org) la OMA ha atendido a la necesidad que tienen los comerciantes de retirar prontamente sus mercancías. Según esas directrices, hay cuatro categorías de mercancías cuyo retiro se puede autorizar de inmediato a través de procedimientos simplificados:

1. *Correspondencia y documentos*: Se puede proceder al levante de los artículos sin valor comercial sobre la base de los documentos de transporte o incluso de una declaración verbal.
2. *Envíos de escaso valor que no están sujetos al pago de derechos o impuestos*: El valor límite, esto es, el equivalente de 50 DEG (Derechos Especiales de Giro)³⁹, puede variar de un país a otro; se puede autorizar el levante de la mercancía mediante una declaración simplificada que deberá ser presentada a la aduana por anticipado.
3. *Envíos de escaso valor que están sujetos a derechos*: El valor límite puede ascender a 1.000 DEG y los derechos e impuestos se liquidarán de inmediato o se aplazará su pago mediante una garantía. Se podrá utilizar una declaración simplificada o periódica.
4. *Envíos de gran valor*: Se concederán facilidades para el levante siempre y cuando se haya presentado previamente a la aduana la información necesaria. Se puede autorizar el levante inmediato para el posterior despacho si se garantiza el pago de derechos e impuestos.

Utilización de medios electrónicos para el levante

Es posible agilizar aún más el despacho en aduanas si los comerciantes y transportistas están conectados con los sistemas aduaneros para ingresar electrónicamente sus datos. En los países que utilizan los sistemas modernos basados en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) los comerciantes pueden presentar los datos para tramitar el despacho antes de la llegada de la mercancía al país. Los sistemas aduaneros procesarán rápidamente la información de manera automática, lo que incluirá la comparación con los perfiles de riesgo, el cálculo de derechos e impuestos y la autorización en línea del levante

³⁹ El DEG es un activo de reserva internacional creado en 1969 por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para complementar las reservas oficiales existentes de los países miembros. Los DEG son asignados a los países miembros en proporción a sus cuotas en el FMI. El DEG también sirve como unidad de cuenta del FMI y otras organizaciones internacionales. Su valor está basado en una cesta de monedas fundamentales del mundo.

de las mercancías, incluso antes de su llegada. En caso de que las mercancías sean seleccionadas para su inspección física, el importador recibirá el aviso en línea de manera que pueda disponer de antemano lo necesario para que las mercancías sean presentadas a la aduana sin demora.

Firma de un Memorando de Entendimiento con comerciantes autorizados

Tanto a las aduanas como a los comerciantes les conviene que el despacho sea rápido y eficaz. Las administraciones de aduanas prestan sus servicios sobre la base del supuesto de que la mayoría de los importadores y transportistas son colaboradores honrados y confiables en la cadena de producción y distribución que quieren cumplir con las normas y reglamentos.

Una empresa comercial que haya demostrado ser merecedora de confianza y responsable puede llegar a un acuerdo con la aduana de cooperar estrechamente en beneficio de ambas partes. Siempre y cuando el comerciante satisfaga determinados criterios, se puede convenir en un Memorando de Entendimiento en que se especifiquen los procedimientos aduaneros que se facilitarán.

A través de esta estrategia de cooperación y confianza mutua se pueden establecer localmente una serie de medidas de facilitación. Por lo tanto, se debe instar a las administraciones de aduanas a que consideren el estrechamiento de su cooperación con los círculos comerciales y sus asociaciones.

Beneficios

Acuerdos de colaboración con los comerciantes. Cuando se permita la tramitación del despacho antes de la llegada de la mercancía, las aduanas deben tratar de establecer una cooperación y una coparticipación más estrecha con las empresas a las que se aplique ese método. Los especialistas de las aduanas estudiarán las pautas de importación, los productos involucrados en relación con su clasificación arancelaria, los regímenes fiscales, las cuestiones de valoración, la cadena de producción y distribución y otros asuntos. De esa forma, las aduanas conocerán a fondo cada empresa y sus actividades, incluidos sus libros y archivos. Las medidas correctivas necesarias serán resultado del acuerdo. Esa cooperación, a su vez, permitirá otorgar trato favorable en otros aspectos de la facilitación como el despacho periódico, la adopción de procedimientos simplificados y el aplazamiento de los pagos.

Mejor aprovechamiento de los recursos humanos. La tramitación antes de la llegada de los datos proporcionados por anticipado por los comerciantes permitirá que las aduanas tengan mayor oportunidad de organizar su labor. Lo mismo sucederá cuando los comerciantes autorizados presenten declaraciones periódicas.

Reducción de la espera por el levante de las mercancías. Las mercancías permanecerán menos tiempo bajo la custodia de la aduana que en el procedimiento tradicional. El levante inmediato tiene una importancia capital para los comerciantes por el tiempo que se ahorra. El despacho electrónico y el levante

inmediato de la mercancía pueden ser decisivos en lo que respecta a la competitividad.

Operaciones justo a tiempo. Que el despacho sea rápido y que el levante se autorice lo más pronto posible son requisitos indispensables de las operaciones modernas de comercio, como el comercio electrónico y las entregas justo a tiempo.

Ahorro en las tasas de almacenamiento. Como consecuencia directa de la tramitación del despacho antes de la llegada de la mercancía se reducirán las tasas por depósito y almacenamiento. Otro tanto puede suceder con el costo de los seguros de las mercancías almacenadas.

Costos

Normalmente se instituirá el procedimiento de tramitar el despacho antes de la llegada de la mercancía en el marco de un programa general de modernización de las aduanas, particularmente en relación con la introducción de sistemas de despacho informatizados. Los gastos directamente relacionados con la tramitación del despacho antes de la llegada de la mercancía serán atribuibles a:

- La organización de programas de creación de capacidad para el personal de gestión y los funcionarios de aduanas;
- La planificación y el desarrollo de programas basados en la tecnología de la información que ayuden en las operaciones de tramitación del despacho antes de la llegada de la mercancía.

Cuestiones relativas a la aplicación de esta medida

Para poder aplicar el procedimiento de tramitar el despacho antes de la llegada de la mercancía se deben satisfacer una serie de condiciones, a saber:

- *Compromiso y apoyo.* Como en el caso de cualquier programa de reforma, el requisito básico es el compromiso y el apoyo a largo plazo de los máximos niveles de la organización.
- *Estrategia y planificación.* La gestión de aduanas debe elaborar una estrategia y orientar al personal sobre cómo aplicarla.
- *Creación de capacidad.* Es preciso impartir capacitación al personal de aduanas para que comprenda las ventajas que ofrece la tramitación del despacho antes de la llegada de la mercancía. Además, se deben organizar cursos de capacitación para que el personal conozca el sistema.
- *Cooperación con los comerciantes.* La tramitación del despacho antes de la llegada se basa en la cooperación eficaz con los comerciantes. Por lo tanto, es importante establecer una relación positiva entre las aduanas y los comerciantes.

- *Automatización.* La tramitación del despacho antes de la llegada de la mercancía normalmente se combina con la automatización de las aduanas. Evidentemente, los mejores resultados se conseguirán con sistemas automatizados. Sin embargo, este procedimiento se puede aplicar en entornos manuales o semiautomatizados.
- *Modificación de la legislación.* En muchos países las leyes de aduanas definen como parte del mandato y las obligaciones de las aduanas la inspección de las importaciones y exportaciones tanto físicamente como sobre la base de la documentación. En cambio, muy rara vez las leyes contienen disposiciones sobre la inspección por las aduanas de libros y archivos en los locales del comerciante. Por lo tanto, los países tienen que revisar sus leyes y facultar, según proceda, a los encargados de aplicar los nuevos métodos de despacho.

Competencia necesaria

A la hora de aplicar nuevos procedimientos, como el de tramitación del despacho antes de la llegada de la mercancía, es necesario que se conozcan las opciones y condiciones sobre el particular. Los conocimientos pertinentes pueden impartirse en cursos de capacitación para el personal de aduanas, que deben dirigirse además a la comunidad comercial, incluidos los transportistas y agentes de aduanas.

Evaluación de la aplicación de esta medida

Hay diversos medios de evaluar si la tramitación del despacho antes de la llegada de la mercancía ha resultado eficaz. En primer lugar, los auditores internos deben verificar si el procedimiento se ha demostrado debidamente al personal y si se ha divulgado en la comunidad comercial. Además, ese examen debe confirmar si se han completado las actividades de creación de capacidad y si están siendo debidamente complementadas.

Una buena señal de que la aplicación ha sido eficaz será que un determinado número de comerciantes esté utilizando ordinariamente el procedimiento de tramitación previa a la llegada de la mercancía. También será pertinente en este sentido el número de acuerdos de colaboración que se hayan concertado entre las aduanas y los comerciantes y operadores privados.

Conviene insistir en que la participación en el proceso de evaluación de las organizaciones comerciales locales suele resultar muy útil. De esa forma, los servicios que prestan las aduanas serán considerados por los asociados y los usuarios, lo que dará credibilidad a la evaluación y, a la vez, reforzará la cooperación entre las aduanas y la comunidad empresarial.

El personal de gestión puede llevar a cabo evaluaciones periódicas, esto es, un proceso de autoevaluación, basándose en las directrices de la OMA. En el sitio web de la OMA (www.wcoomd.org) se puede consultar la *Self Assessment Checklist* (Lista de control para la autoevaluación), así como otros instrumentos y estudios para ese tipo de análisis.

Capacidad local

La modernización de los procedimientos aduaneros, incluida la introducción del procedimiento de tramitación del despacho antes de la llegada de la mercancía, es oportuna y necesaria para los países que deseen aprovechar la liberalización del comercio mundial. En tanto que los gobiernos sentarán las bases de la modernización, serán las oficinas locales de aduanas quienes efectivamente se ocuparán de la ejecución y el funcionamiento.

Es preciso capacitar al personal local de aduana para que comprenda los conceptos y beneficios relacionados con la tramitación del despacho antes de la llegada de la mercancía. Se tienen que conocer debidamente los procedimientos aduaneros en general; también es necesario establecer buenas relaciones con la comunidad comercial. Además, resultará beneficioso que se imparta capacitación general sobre sistemas informáticos.

El procedimiento de tramitar el despacho antes de la llegada de la mercancía se puede introducir a nivel local mediante la capacitación, la adquisición de experiencia y la creación de capacidad de manera que el personal local obtenga los conocimientos necesarios para ocuparse de la aplicación y las operaciones relacionadas con el mencionado procedimiento.

Referencias e instrumentos que se pueden consultar

En el sitio web de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) (www.wcoomd.org) pueden consultarse los siguientes documentos:

El Convenio de Kyoto revisado de la OMA

Las Directrices para el levante inmediato de los envíos por parte de la aduana de la OMA (*Guidelines for the Immediate Release of Consignments by Customs*)

La Lista de control para la autoevaluación de la OMA (Self Assessment Checklist)

Separación de los procedimientos de levante y de despacho

Generalidades

El principal instrumento internacional en materia de reforma aduanera es el Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto revisado), según fue convenido en 1999 por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), que entrará en vigor en febrero de 2006. En el Convenio de Kyoto se enuncian normas para todos los aspectos de los procedimientos aduaneros.

Los procedimientos destinados a agilizar el despacho en aduanas también se relacionan con el artículo VIII del GATT de 1994 (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación), y particularmente con su párrafo 1 c), en que se reconoce 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. En las comunicaciones presentadas en el contexto de las negociaciones en curso sobre facilitación del comercio, los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han propuesto que se separe el procedimiento de levante del de despacho⁴⁰. Esta cuestión está vinculada a la modernización y automatización de las aduanas.

Cabe describir la "separación de los procedimientos de levante y de despacho" como una práctica según la cual se autoriza el levante de las mercancías antes de pagar los derechos e impuestos en casos en que la determinación definitiva de la clasificación de las mercancías, la valoración y otras transacciones quedan aplazadas. Pueden exigirse garantías, como un depósito o una fianza.

A las aduanas les corresponde una doble función: asegurar y proteger eficazmente los ingresos nacionales y, a la vez, agilizar el despacho y el levante de las mercancías. Las demoras en el levante de las mercancías por los trámites de despacho, entre ellos, los procedimientos prolongados de control y pago, dificultan seriamente los métodos modernos de comercio y transporte, como el comercio electrónico y las entregas justo a tiempo. Esta realidad ha sido ampliamente reconocida y ha impulsado a las administraciones de aduanas de todo el mundo a revisar sus procedimientos a fin de que las transacciones resulten más eficaces y económicas y contribuyan a la competitividad de la empresa privada. La separación de los procedimientos de levante y de despacho debe combinarse con la introducción de otros mecanismos aduaneros modernos, como la gestión de riesgos. La tramitación anticipada del despacho sobre la base de documentación aprobada antes de la llegada de las mercancías y otros procedimientos previos a la llegada permitirán que los comerciantes retiren sus mercancías en cuanto lleguen y reportarán ahorros de tiempo y dinero.

⁴⁰ Véanse los documentos TN/TF/W19, 21 y 30 de la OMC.

Las autoridades aduaneras normalmente no autorizan el levante hasta que todas las cuestiones han quedado resueltas y se han pagado los derechos e impuestos correspondientes, lo cual plantea un serio problema que es preciso abordar. A veces resulta difícil determinar de inmediato la clasificación definitiva de las mercancías para fines arancelarios, como sucede con las sustancias químicas, que pueden requerir largos análisis de laboratorio. Además, también pueden ser causa de demora las discrepancias sobre la valoración de la mercancía. Esas cuestiones y otras análogas, que pueden frenar el pago final y el levante, afectan negativamente a la competitividad del comerciante y deben eliminarse o reducirse al mínimo posible. En pocas palabras, la separación de los procedimientos de levante y de despacho es una medida que puede agilizar el levante de las mercancías.

Causas de las demoras

Las demoras son atribuibles a diversas causas. Algunas se relacionan con cuestiones técnicas, como la falta de información para estimar el valor de las mercancías a los efectos de la aduana o para determinar la partida arancelaria correcta. Otras atañen al procesamiento del pago, esto es, el cálculo de la suma adeudada, el cobro y la expedición del recibo y la nota de liquidación.

- *Problemas de valoración.* A veces surgen problemas relacionados con la valoración en aduana, ya que en la mayoría de los casos el valor y los gastos conexos constituyen la base directa del cálculo de los derechos e impuestos. Puede faltar alguna factura o no estar bien documentado un descuento, o bien la aduana puede solicitar documentación adicional para verificar el valor declarado. Ha resultado particularmente difícil la valoración cuando el exportador es una división de la empresa importadora, o existe entre ellos algún otro tipo de vinculación. A veces esos casos se remiten a un grupo de expertos establecido en el seno de la aduana, aunque la consecuencia inevitable es la demora en el levante de las mercancías. Por lo tanto, las aduanas de muchos países han aplicado la siguiente disposición del artículo 13 del Acuerdo sobre Valoración en Aduanas de la OMC: "Si en el curso de la determinación del valor en aduana de las mercancías importadas resultase necesario demorar la determinación definitiva de ese valor, el importador de las mercancías podrá no obstante retirarlas de la Aduana si, cuando así se le exija, presta una garantía suficiente en forma de fianza, depósito u otro medio apropiado que cubra el pago de los derechos de aduana a que puedan estar sujetas en definitiva las mercancías. Esta posibilidad deberá preverse en la legislación de cada Miembro".
- *Problemas en la clasificación y otros tipos de problemas.* Aparte de las dificultades de valoración, el despacho se puede demorar por otros problemas en los que no existe la posibilidad de remitirse a las disposiciones de la OMC. Entre ellos cabe citar los siguientes:
 - *Clasificación:* la partida arancelaria no se puede determinar sobre la base de la información disponible en el momento del despacho, o bien hay discrepancias entre la aduana y el declarante;

- *Documentos faltantes*: información insuficiente acerca de las condiciones de transporte, la calidad o la cantidad; falta de certificados de origen que justifiquen el trato preferencial, o bien falta de certificados de sanidad;
- *Procedimientos de pago*: los propios procedimientos de pago pueden causar demoras, especialmente cuando los cajeros de las aduanas, empleando métodos manuales, deben calcular la suma adeudada, cobrar y emitir el recibo y la nota de liquidación. Muchos países han resuelto este problema al permitir el levante de las mercancías antes del pago para recaudar los derechos e impuestos en un procedimiento separado e independiente del despacho definitivo. Esta solución incluye: el pago antes del despacho, ya sea al cajero de la aduana o a un banco comercial vinculado a la aduana; el aplazamiento del pago, esto es, el pago de derechos e impuestos en un plazo breve después del despacho -normalmente se requiere un depósito o garantía; y un sistema de crédito, o sea, que se procede al levante de las mercancías y las sumas adeudadas se cargan a una cuenta de crédito para que se liquiden posteriormente, lo cual supone una obligación jurídica para el importador.

Ejemplos

La Oficina de Aduanas de Filipinas puso en práctica a fines de los años noventa un sistema de pagos anticipados en el marco del programa de automatización (SIDUNEA o Sistema Automatizado de Datos Aduaneros). Según ese sistema, los derechos e impuestos se pagan directamente a un banco comercial conectado electrónicamente a las aduanas. Otro sistema electrónico se ocupa del levante inmediato tan pronto como terminan las operaciones relacionadas con la gestión de riesgos. Se considera que se ha conseguido una mejora apreciable al desvincular a las aduanas de las transacciones monetarias.

La Unión Europea mantiene un plan de crédito para los comerciantes de sus Estados miembros. Se trata de un sistema general en que los pagos relacionados con las importaciones efectuadas en un mes civil deben liquidarse el día 16 del mes siguiente. El plan exige una garantía, fianza u otro tipo de caución adecuada a todos los importadores que lo utilizan.

Garantía de pago

Como ya se indicó, la garantía de pago y cumplimiento es un medio fundamental de posibilitar el levante anticipado de las mercancías. Una vez que el comerciante ha depositado una garantía en la aduana, tiene acceso a varios procedimientos simplificados. Por consiguiente, se estaría prestando un servicio útil a los comerciantes si los gobiernos adoptaran las disposiciones necesarias para prever esas opciones de garantía en la legislación nacional.

Los instrumentos de garantía pueden adoptar diversas formas entre las que se cuentan el depósito en efectivo, la garantía emitida por un banco o una compañía

de seguros, la fianza u otras obligaciones jurídicamente vinculantes que respondan del pago definitivo de derechos e impuestos. La garantía puede abarcar una sola transacción o ser de carácter general y abarcar varias transacciones.

Efectos de esta medida

Aparte de la utilización de instrumentos de garantía que protejan a las aduanas, para que sea viable y confiable el levante rápido de las mercancías a través de procedimientos acelerados de despacho convendrá incorporar el análisis de riesgos según las prácticas internacionales, la evaluación de las empresas sobre la base de su historial de cumplimiento con los reglamentos comerciales y las técnicas de gestión de riesgos, así como la auditoría posterior al despacho.

Beneficios para los comerciantes

La introducción de un procedimiento separado de levante debe considerarse paralelamente a la aplicación por las aduanas de otras prácticas recomendadas. A través del empleo de un procedimiento de levante rápido antes de que se haya completado el despacho el comerciante ahorrará tiempo y dinero, según se explica a continuación.

Reducción de la espera por el levante de las mercancías. El levante rápido de las mercancías mediante el despacho electrónico es sumamente importante para la competitividad de los comerciantes.

Operaciones justo a tiempo. Que el despacho sea rápido y que el levante se autorice lo más pronto posible son requisitos indispensables de las operaciones de producción y comercio, como el comercio electrónico y las entregas justo a tiempo.

Ahorro en las tasas de almacenamiento. Como consecuencia directa de la separación de los procedimientos de levante y de despacho, se reducirán las tasas por depósito y almacenamiento. Otro tanto sucederá con el costo de los seguros de las mercancías almacenadas.

Beneficios para los gobiernos

Mayor garantía. La garantía asegura la liquidación de los derechos e impuestos que finalmente haya que pagar, o sea, que se corre poco riesgo de perder ingresos.

La responsabilidad por el manejo del dinero deja de recaer en las aduanas. Si las sumas adeudadas se liquidan en bancos comerciales o nacionales, las aduanas dejan de ser responsables de la gestión, el control y la contabilidad de los pagos. Esta es una cuestión delicada para muchas administraciones de aduanas dado que el manejo físico del dinero se presta a pérdidas, robos y hurtos, y también puede tentar a algunos funcionarios.

Costos

La separación de los procedimientos de levante y de despacho será a menudo parte de un programa más amplio de modernización de las aduanas. Siendo así, los gastos directamente relacionados con esta medida de facilitación pueden ser relativamente bajos y corresponderán únicamente a las publicaciones en que se informe sobre el particular a los círculos empresariales y a los cursos de capacitación que se impartan al personal de gestión y a los funcionarios de aduanas.

Cuestiones relativas a la aplicación

Requisitos indispensables

Creación de capacidad. El personal de aduanas debe recibir capacitación para que comprenda mejor las ventajas de separar los procedimientos de levante y de despacho. Para aplicar los nuevos procedimientos hay que conocer sus opciones de seguridad y condiciones. Análogamente, se deben brindar seminarios de capacitación a la comunidad comercial, incluidos los transportistas y agentes de aduanas. Esa capacitación se puede organizar internamente o con la ayuda de la OMA.

Sistemas de garantía. Debe establecerse algún sistema de garantía que asegure la liquidación correcta de derechos e impuestos si las empresas importadoras desean beneficiarse de las ventajas de la separación de los procedimientos de levante y despacho. Ese sistema debe ofrecer diversos instrumentos de garantía, como las garantías bancarias, las fianzas y los depósitos de efectivo.

Modificación de la legislación. Los gobiernos posiblemente tengan que revisar sus leyes de aduanas y facultar, según proceda, a las aduanas para separar los procedimientos de levante y de despacho.

Evaluación

Hay diversos medios de evaluar si la separación de los procedimientos de levante y de despacho ha resultado eficaz. En primer lugar, los auditores internos deben verificar si los nuevos procedimientos se han demostrado debidamente al personal y si se han divulgado en la comunidad comercial. Además, ese examen debe confirmar si se han completado las actividades de creación de capacidad y si están siendo debidamente complementadas.

Una buena señal de que la aplicación de los nuevos procedimientos ha sido eficaz será que un determinado número de comerciantes los esté utilizando.

Conviene insistir en que la participación en el proceso de evaluación de las organizaciones comerciales locales suele resultar muy útil. De esa forma habrá asociados externos y usuarios que considerarán los servicios que prestan las aduanas, lo que dará mayor credibilidad a la evaluación y, a la vez, reforzará la cooperación entre las aduanas y la comunidad empresarial.

El personal de gestión puede llevar a cabo evaluaciones periódicas basándose en las directrices de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). En el sitio web de la OMA (www.wcoomd.org) se puede consultar la *Self Assessment Checklist* (Lista de control para la autoevaluación), así como otros instrumentos y estudios para ese tipo de análisis.

Capacidad local

La modernización de la administración de las aduanas, incluida la separación de los procedimientos de levante y de despacho, es necesaria para los países que desean aprovechar la liberalización del comercio mundial. En tanto que los gobiernos sentarán las bases de la modernización, serán las oficinas locales de aduanas quienes efectivamente se ocuparán de la ejecución y el funcionamiento. Por consiguiente, el personal de aduanas tiene que conocer debidamente los nuevos procedimientos aduaneros, incluidos los sistemas informáticos; además, debe establecer buenas relaciones con la comunidad comercial.

Sección III - Comercio de tránsito

Libertad de tránsito y acuerdos de tránsito regionales

Generalidades

El tránsito es un importante medio de facilitación del comercio por el que las mercancías pueden ser transportadas con un mínimo de control dentro de los territorios aduaneros de una determinada región y a través de ellos. El sistema permite la suspensión de los derechos e impuestos exigibles por mercancías que tengan su origen o destino en países fuera de la región durante el transporte de esas mercancías. Quedan pues en suspenso los derechos e impuestos hasta que las mercancías salgan de la región de que se trate o entren en otro régimen aduanero.

En cada operación de tránsito un individuo de identidad verificable, al que generalmente se dará la designación de "obligado principal" de la operación, tendrá la responsabilidad de hacer una declaración de tránsito ante la aduana y de disponer lo necesario para garantizar el pago de los derechos e impuestos a que puedan estar sujetas las mercancías. Esa garantía deberá ser emitida por una institución financiera reconocida, como un banco o una empresa aseguradora.

Si bien los acuerdos de tránsito comprenden en teoría las mercancías transportadas en todos los medios de transporte, los sistemas de transporte por carretera son los que se han desarrollado con éxito con el paso de los años. Por ejemplo, el Convenio relativo al Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Cuadernos "TIR" (Convenio TIR de 1975) se refiere a operaciones de tránsito multimodal, pero en la actualidad el sistema TIR abarca únicamente las mercancías transportadas por carretera.

El artículo V del GATT de 1994 (Libertad de tránsito) prevé la libertad de tránsito de mercancías, barcos y cualquier otro medio de transporte a través del territorio de los Estados Miembros, utilizando las rutas más convenientes para el tránsito internacional, sin distinción alguna que se funde en el pabellón de los barcos, en el lugar de origen, en los puntos de partida, de entrada, de salida o de destino o en la propiedad de las mercancías, de los barcos o de otros medios de transporte que intervengan. Aunque se trata de un concepto sencillo, hay una serie de cuestiones más amplias e interdependientes que a veces no contribuyen a la plena aplicación del espíritu de este artículo. Algunas de esas cuestiones son la normalización y simplificación de los procedimientos, documentos y datos aduaneros, la adopción de técnicas de gestión de riesgos y el aprovechamiento máximo de las tecnologías de la información y la comunicación, cuestiones que son análogas a las ya descritas en las notas técnicas relacionadas con el artículo VIII del GATT de 1994.

Beneficios y costos

- Menor congestión en las fronteras;
- Mayor protección de la recaudación de ingresos;
- Uso más amplio de la evaluación de riesgos, lo que mejora la eficacia de los controles, reduce el porcentaje de reconocimientos físicos de mercancías y además permite distribuir mejor al personal;
- Menos demoras en el tránsito;
- Simplificación de documentos y procedimientos;
- Menor porcentaje de reconocimientos físicos de mercancías;
- Mayor previsibilidad;
- Mayor competitividad internacional;
- Mayor transparencia.

La puesta en marcha y automatización de un régimen de tránsito cuesta decenas de millones de dólares de los EE.UU. y, dependiendo del empeño que en ello pongan los gobiernos, las organizaciones regionales y la comunidad empresarial, puede demorar años. La duración y el costo quedan determinados por el punto de partida de cada país, la capacidad de ejecución, la infraestructura y los recursos financieros. Por lo tanto, no cabe formular una solución que sirva para todos, sino que cada país tiene que considerar un modelo adaptado a sus propias condiciones y basado en las normas internacionales.

Los gastos de ejecución se recuperan pronto, ya que un régimen eficiente de tránsito reforzará la eficacia de los controles aduaneros y reducirá apreciablemente el costo del transporte en tránsito.

Regímenes de tránsito existentes

Las dificultades para desarrollar regímenes de tránsito internacionales son de tal magnitud que en la práctica las únicas soluciones viables son las de carácter *regional*, basadas en una zona geográfica coherente, o las relacionadas con el *establecimiento de un corredor*, soluciones que reflejan las necesidades en materia de comercio y transporte de las comunidades empresariales interesadas. En el mundo se han desarrollado diversos regímenes que permiten las operaciones de tránsito a nivel regional o a través de corredores; entre ellos se cuentan los siguientes:

Régimen TIR

La Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) gestiona el régimen TIR, establecido en el marco del Convenio TIR. Lo han suscrito 65 Partes Contratantes de toda Europa, América del Norte, Oriente Medio, Asia Central y varios países de América del Sur, entre ellos, Chile y el Uruguay. Otros países de África, Asia y América del Sur han expresado recientemente interés en adherirse al Convenio. Por lo tanto, el régimen TIR es en realidad internacional y no regional.

Los principales componentes de un régimen de tránsito eficaz como el TIR son:

- Uso de vehículos y contenedores seguros para las mercancías;
- Garantía internacional válida en todos los países de tránsito;
- Declaración única de aduanas válida en todos los países de tránsito;
- Procedimientos aduaneros simplificados, incluso el uso generalizado de la gestión de riesgos;
- Reconocimiento recíproco de los controles aduaneros entre los países participantes;
- Acceso controlado al sistema.

Régimen de Tránsito Común/Tránsito Comunitario en Europa

En Europa se ha desarrollado el Régimen de Tránsito Común/Tránsito Comunitario para el tránsito dentro de la Unión Europea (UE) (Tránsito Comunitario) y entre la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y los países de la UE (Convenio relativo a un régimen común de tránsito). En ese contexto, el Convenio CEE-AELC relativo a la simplificación de formalidades en los intercambios de mercancías enuncia los requisitos para usar el Documento Administrativo Único (DAU), documento unificado para todos los regímenes aduaneros basado en el Formulario Clave de las Naciones Unidas.

Otros regímenes de tránsito

La Unión Aduanera del África Meridional (UAAM) ha instituido un régimen de tránsito para sus miembros; también están desarrollando regímenes de tránsito los miembros de la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (CODAM), el Mercado Común para el África Oriental y Meridional (MECAFMO) y la Comunidad del África Oriental (CAO). En el África subsahariana se están llevando a la práctica varias iniciativas basadas en el establecimiento de corredores, en el Corredor Septentrional, el Corredor de Maputo, el Corredor de Walvis Bay, el Corredor de Dar, el Corredor Trans-Kalahari y el Corredor Norte-Sur.

Los miembros de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) han desarrollado el régimen TRIE en el África occidental; también han firmado acuerdos en América Latina los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y en Asia los miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) con arreglo al Acuerdo Marco sobre Facilitación de las Mercaderías en Tránsito.

Condiciones relativas a los regímenes de tránsito y efectos de tales regímenes

Marco jurídico

La aplicación de un régimen eficaz de tránsito exige la existencia de un marco jurídico común. Así lo demuestran el Convenio TIR (1975), el Convenio relativo a un régimen común de tránsito (1987) y el Código aduanero comunitario, regímenes todos ellos que funcionan satisfactoriamente. Ese marco jurídico aporta a los miembros participantes y a la comunidad comercial la uniformidad indispensable en la aplicación de normas y procedimientos, en la previsión de garantías financieras para los derechos e impuestos pendientes de pago y en la aprobación de los medios de transporte.

El marco jurídico no debe limitarse a los aspectos básicos en materia de normalización, controles, documentos, procedimientos y datos aduaneros, sino que debe abordar también las siguientes cuestiones:

- La introducción de técnicas de gestión de riesgos, incluidos los programas para comerciantes autorizados, con el fin de facilitar el comercio en la mayor medida posible sin comprometer la recaudación de ingresos;
- La simplificación de procedimientos y documentos y la mayor facilitación posible del comercio de tránsito;
- El aprovechamiento máximo posible de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC);
- La coordinación con otros organismos interesados en el tráfico transfronterizo, como son los que se ocupan de la seguridad, la inmigración y la sanidad animal y vegetal;
- El establecimiento de alianzas entre los organismos gubernamentales y las empresas;
- El trato no discriminatorio de comerciantes y medios de transporte;
- La notificación de las tasas y otros cargos relacionados con las operaciones de tránsito y la reducción de su monto a un mínimo razonable,
- La cooperación y el intercambio de información entre los distintos servicios de aduanas participantes y los organismos conexos.

Gestión de riesgos y procedimientos simplificados

Dado el crecimiento del comercio internacional de los últimos decenios, a los servicios de aduanas les ha resultado imposible aplicar a las mercancías en circulación los controles físicos y documentales que tradicionalmente se han utilizado para cada transacción. Esto ha intensificado el empleo de técnicas de gestión de riesgos con arreglo a las cuales se autoriza el levante de la gran mayoría de las mercancías con una intervención mínima de las aduanas y los limitados recursos humanos disponibles se concentran en el control de aquellas mercancías en que puede ser mayor el riesgo de evasión de gravámenes o de infracción de normas de prohibición y restricción.

En regímenes de tránsito como el Régimen TIR, se reduce aún más el riesgo mediante la *fijación de condiciones y requisitos mínimos para los transportistas* que deseen acogerse al régimen, entre ellos, la experiencia comprobada de la empresa en el transporte internacional, una situación financiera sólida y la ausencia de infracciones graves en materia de aduanas o impuestos.

En cambio todos los comerciantes tienen acceso al Régimen de Tránsito Común/Tránsito Comunitario con la inclusión de *concesiones especiales*, generalmente denominadas "procedimientos simplificados", para los que satisfagan condiciones relativas a la fiabilidad y la ausencia de infracciones. Esos comerciantes, identificados como "expedidores autorizados" y "destinatarios autorizados", pueden hacer declaraciones electrónicas a las aduanas y se les permite cargar y expedir mercancías de tránsito desde sus propios locales, a reserva de que la oficina de aduanas de salida les autorice. Análogamente, al final de una operación de tránsito, las mercancías pueden ser entregadas en los locales del destinatario, quien hace una declaración electrónica a la oficina de aduanas de destino para notificar que la mercancía ha llegado. Estos comerciantes autorizados están sujetos a auditorías por las aduanas para comprobar que sus sistemas de control interno proporcionen un nivel adecuado de protección, especialmente en lo que respecta a la garantía, y resultados satisfactorios en las auditorías.

Este método proporciona facilidades máximas al tránsito. Las ventajas comerciales, que llegan a incluir dispensas de garantía de un 100%, representan un poderoso incentivo para que el comerciante respete las condiciones que determinan las concesiones. El criterio básico es aprovechar en la mayor medida posible los mecanismos de control interno del comerciante y no duplicarlos innecesariamente.

Es así que la gestión de riesgos está estrechamente vinculada al *empleo de las TIC* y promueve una actitud de colaboración entre el gobierno y la empresa. Este método podría mejorarse aún más mediante la conexión de todos los organismos oficiales fronterizos a través de un mecanismo de ventanilla única, esto es, un trámite único para presentar y procesar electrónicamente todos los documentos comerciales. Lo anterior también podría incluir el pago electrónico de tasas y cargos de tránsito.

Sin embargo, a la hora de prever las facilidades descritas para comerciantes autorizados, hay que velar por que las pequeñas y medianas empresas (PYMES) también se beneficien de tales arreglos. Las empresas grandes, dotadas de mayores recursos financieros y humanos, están en mejores condiciones de aprovechar estos planes, pero las empresas más pequeñas no deben ser excluidas de ellos por motivos de costo o complejidad.

Simplificación, normalización y automatización de los procedimientos y documentos de tránsito

La automatización no es en sí un fin, sino un componente esencial de los objetivos de facilitación del comercio en el tránsito aduanero. Los sistemas manuales, que dependen de la transferencia de documentos en papel para liberar una garantía, tienden a resultar inoperantes simplemente por la cantidad de papel que requieren. La lentitud para procesar la liberación de una garantía obliga a los comerciantes a obtener garantías por sumas superiores a las necesarias, con el consiguiente gasto adicional, a fin de que no se retrase la mercancía. Los sistemas manuales, en que se utilizan documentos en papel, son ineficaces y están más expuestos a ataques fraudulentos.

Antes de proceder a la automatización, los procedimientos de tránsito se deben simplificar y conformar al Convenio de Kyoto revisado de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) (Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, de 1999). Seguidamente se tienen que simplificar y normalizar los documentos comerciales y aduaneros en papel mediante la reducción de su número y la alineación de sus formatos y datos para ajustarlos al Formulario Clave de las Naciones Unidas (UNLK).

Además, se deben seguir las normas del Directorio de Elementos de Datos Comerciales de las Naciones Unidas (UNTDDED) y el Reglamento de las Naciones Unidas para el Intercambio Electrónico de Datos para la Administración, el Comercio y el Transporte (EDIFACT) a fin de adaptar los mensajes electrónicos a las normas internacionales. De esa forma, no sólo se ajustarán los datos a las normas internacionales, sino que también se facilitará la transición a documentos comerciales electrónicos como los UneDocs.

La automatización debe permitir que el obligado principal presente una declaración electrónica a la aduana basada en el Direct Trader Input (DTI), que se envíen notificaciones por anticipado de las mercancías en tránsito a las oficinas de salida, tránsito y destino, que se controlen los montos de las garantías emitidas y liberadas y que se facilite la preparación de información para la gestión.

Cooperación entre los organismos oficiales y entre el gobierno y la empresa

Es fundamental que se mantenga una *cooperación eficaz entre los organismos oficiales* a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la facilitación del comercio para los regímenes de tránsito. En muchos casos, un organismo ajeno a la aduana puede delegar en la aduana algunas de sus funciones. Del mismo modo,

la cooperación eficaz entre el gobierno y la empresa desempeña un papel principal en la facilitación del comercio de tránsito.

La aduana, en su carácter de servicio directamente responsable, tiene que tomar la iniciativa en la *creación de relaciones de cooperación con todos los interesados*, tanto dentro del gobierno (concretamente, los ministerios de comercio, transporte, hacienda y tesorería, inmigración y agricultura y los organismos de sanidad animal y vegetal) como con la comunidad empresarial (importadores, exportadores, personas que actúan como obligado principal, expedidores, transportistas, agentes de aduanas, administradores de terminales, bancos y compañías aseguradoras).

Con el propósito de *ayudar de manera práctica a la comunidad empresarial*, la aduana debe, entre otras cosas, disponer lo necesario para que todos los reglamentos y directrices oficiales sobre el tránsito se publiquen y circulen libremente, de preferencia también en Internet. Esa información debe incluir las direcciones y horarios laborables de las oficinas de aduanas de tránsito, las rutas de tránsitos aprobadas y los requisitos nacionales que haya que cumplir, así como las tasas, que en cualquier caso han de ser razonables y proporcionales al costo de los servicios prestados.

No discriminación entre medios de transporte

El párrafo 1 del artículo V del GATT de 1994 establece que los propios medios de transporte serán considerados "tráfico en tránsito". Todo acuerdo práctico de tránsito aduanero regional debe permitir a los medios de transporte en que circulen las mercancías en tránsito el acceso a los territorios aduaneros de los Estados miembros participantes y también debe permitir que esos medios de transporte regresen vacíos sin necesidad de documentación adicional. Algunos países de tránsito exigen, incorrectamente, que esos vehículos vacíos obtengan un "Carné de despacho de aduana"⁴¹ para el ingreso temporal del vehículo en su viaje de regreso.

Además, con el fin de cumplir con los objetivos de facilitación del tránsito aduanero, todos los países de tránsito y destino deben aceptar los medios de transporte en que circulen las mercancías en tránsito. No tiene sentido que, por ejemplo, las mercancías en tránsito se descarguen en las fronteras nacionales con el pretexto de que el camión no cumple con las especificaciones técnicas nacionales o con la política nacional de transporte. Esto actúa como una barrera no arancelaria y debe evitarse mediante la elaboración de normas claras y transparentes sobre las especificaciones de los medios de transporte. El Convenio TIR, por ejemplo, proporciona tales especificaciones para los compartimentos de carga de los camiones y para los contenedores. Como complemento de esas especificaciones, se deben concertar acuerdos bilaterales y multilaterales que aseguren la libre circulación de los camiones y otros medios de transporte entre los países participantes en un acuerdo de tránsito regional.

⁴¹ El *Carnet de Passage en Douane* es expedido por la Alianza Internacional de Turismo/Federación Automovilística Internacional (AIT-FIA).

Cooperación e intercambio de información entre los distintos servicios aduaneros que intervengan y los organismos conexos

Un principio importante del Régimen TIR es el *reconocimiento mutuo* de los controles aduaneros. Los controles que se llevan a cabo a la salida, como las comprobaciones de la documentación, el posible reconocimiento físico de las mercancías, el precinto del compartimento de carga y otras medidas de control, son aceptados por las autoridades aduaneras en los países de tránsito y destino. Esto permite que en las oficinas que se crucen posteriormente se autorice el levante de la gran mayoría de los envíos con una comprobación mínima de los documentos, los precintos y los compartimentos de carga.

Las aduanas también deben cooperar con los países vecinos en cuestiones administrativas, por ejemplo, en la fijación de los horarios laborables de las oficinas de frontera.

Para que un sistema de tránsito funcione eficazmente es fundamental el reconocimiento mutuo de los controles. Este principio debe ampliarse para que incluya también el intercambio de información significativa sobre cuestiones operacionales y administrativas y, si procede, sobre determinados comerciantes, especialmente cuando se haya descubierto algún contrabando o haya sospechas a ese respecto.

Referencias e instrumentos que se pueden consultar

Convenio de Kyoto revisado

El Convenio de Kyoto revisado de la OMC (Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, de 1999), y muy concretamente su anexo. El relativo al tránsito, enuncia las normas internacionales y las prácticas recomendadas para el establecimiento de regímenes de tránsito. Véase www.wcoomd.org.

Convenio TIR

El Convenio TIR dispone que las mercancías transportadas con arreglo al procedimiento TIR en vehículos aprobados y precintados de transporte por carretera o conjuntos de tales vehículos no serán sometidas a inspecciones aduaneras, salvo cuando haya sospechas de irregularidad. El Convenio reduce los requisitos ordinarios impuestos por los procedimientos de tránsito nacionales y a la vez hace innecesarias las inspecciones físicas durante el tránsito, que se limitan a la comprobación de los precintos y las condiciones externas del compartimento de carga o del contenedor. Además, prescinde de la necesidad de utilizar garantías nacionales y sistemas nacionales de documentación. Véase www.unece.org/trans/bcf/tir/welcome.html.

Cuaderno TIR

El cuaderno TIR es un documento de tránsito único que se emplea dentro del Régimen TIR y que es expedido por la Unión Internacional de Transportistas por Carretera a las asociaciones nacionales de transportistas por carretera; su empleo reduce el riesgo de que se proporcione información inexacta o incompleta a las autoridades aduaneras. Véase www.unece.org/trans/bcf/tir/welcome.html.

Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras

El Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras de la Comisión Económica para Europa (CEPE) (conocido como Convenio de Armonización) proporciona normas internacionales para facilitar la circulación de las mercancías a través de las fronteras internacionales. Sus anexos se refieren a los siguientes tipos de inspecciones y controles: aduaneros, medicoveterinarios, veterinarios y fitosanitarios, así como en relación con normas técnicas y de calidad. Véase www.unece.org/trans.

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

El Formulario Clave de las Naciones Unidas es una norma internacional para la documentación aduanera y comercial que integra una serie de reglas y códigos internacionales sobre el diseño de series alineadas de formularios a partir de un documento básico. También se puede utilizar en el diseño de pantallas para visualizar documentos electrónicos. Véase www.unece.org/cefact.

Directorio de Elementos de Datos Comerciales de las Naciones Unidas (UNTDDED, ISO 7372)

El Directorio de Elementos de Datos Comerciales de las Naciones Unidas contiene los elementos de datos normalizados que se pueden utilizar para cualquier método de intercambio de datos en documentos en papel, así como para otros medios de comunicación de datos. Véase www.unece.org/cefact.

EDIFACT

El reglamento de las Naciones Unidas para el intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte (EDIFACT) es un conjunto de normas, directorios y directrices internacionalmente convenidos para el intercambio electrónico de datos estructurados, particularmente en relación con el comercio de bienes y servicios entre sistemas informatizados independientes. Véase www.unece.org/trade/untdid/welcome.html.

Modelo de Datos Aduaneros (Customs Data Model) de la Organización Mundial de Aduanas

El Modelo de Datos Aduaneros de la OMA es una norma aduanera mundial para la reducción de las necesidades de datos y la presentación electrónica de declaraciones y documentos justificativos; se espera que constituya la base en la elaboración de mensajes electrónicos comunes basados en normas internacionales. Véase www.wcoomd.org.

SIDUNEA

El Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) es un sistema informatizado de gestión de aduanas que se utiliza en el manejo de los regímenes de tránsito nacionales; el sistema se está ampliando para que maneje los sistemas de tránsito regionales. Véase www.asycuda.org.

Recomendación N° 33 del Centro de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas de las Naciones Unidas (CEFACT)

La Recomendación N° 33 del CEFACT, relativa al establecimiento de un mecanismo de ventanilla única, va dirigida a conseguir que las partes que intervienen en operaciones de comercio y transporte presenten información y documentos normalizados en un solo punto de ingreso de datos para así cumplir con todos los requisitos reglamentarios relacionados con la importación, la exportación y el tránsito. Si se trata de información en forma electrónica, entonces sólo habrá que presentar una vez los distintos elementos de datos. Este sistema también puede servir de plataforma para coordinar los controles entre los organismos interesados y pagar los derechos, impuestos y tasas que se adeuden. Véase www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

Cooperación y coordinación en frontera entre los organismos, las autoridades y el sector privado en materia de tránsito

Generalidades

La falta de una cooperación eficaz entre los países sin litoral y sus vecinos constituye uno de los principales obstáculos para la introducción de procedimientos de tránsito más racionalizados, si bien esta observación también se aplica en otros contextos transfronterizos⁴². El artículo V del GATT de 1994 regula la libertad de tránsito. Aunque se trata de un concepto sencillo, en la práctica la circulación de las mercancías en tránsito suele verse entorpecida por las actividades y requisitos mal coordinados de los organismos de frontera, que imponen procedimientos lentos, engorrosos y a veces repetitivos. Estas cuestiones están siendo tratadas en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre facilitación del comercio.

En lo tocante a la cooperación entre entidades, es importante establecer una distinción entre las diversas categorías de cooperación, ya que tanto los objetivos como los métodos pueden variar, según sea el caso. Las principales opciones son:

- Cooperación entre autoridades homólogas, por ejemplo, entre las aduanas de dos países distintos;
- Cooperación entre autoridades y organismos de un mismo país;
- Cooperación entre autoridades y organismos y el sector privado de un mismo país.

Beneficios y costos

La cooperación y la coordinación entre las partes interesadas permiten obtener los siguientes beneficios:

- Prevención del fraude y el contrabando;
- Fortalecimiento de la seguridad;
- Reducción de las demoras y la congestión en los cruces de frontera y puntos de control como resultado de la armonización de las actividades y requisitos entre los organismos de frontera;
- Integración y simplificación de la reunión de datos;
- Racionalización de los controles físicos;
- Detección de la evasión de gravámenes;

⁴² Véase el documento TN/TF/W/28 de la OMC.

- Protección de los intereses nacionales y la población;
- Reducción de los gastos como resultado de la mejor distribución de los recursos.

Es casi imposible calcular el costo de mejorar la coordinación y la cooperación entre organismos de frontera. Sin embargo, cualquier costo se verá compensado con creces por el ahorro de tiempo y gastos que obtendrán tanto el gobierno como la comunidad empresarial y, por consiguiente, la economía en general, lo que beneficiará a la larga a la sociedad en su conjunto.

Efectos de esta medida

Interés mutuo

Si no se contrae el compromiso de compartir información, coordinar los esfuerzos de aplicación de la ley y uniformar los procedimientos, será imposible realizar progresos prácticos en el logro de los objetivos citados. La respuesta está en encontrar el interés mutuo que sirva de catalizador para poner en marcha el proceso de avanzar del diálogo a la acción.

Esa respuesta variará según sean las condiciones locales. En muchas zonas, las crecientes preocupaciones por la seguridad son las que actualmente impulsan los cambios tecnológicos, financieros y legislativos necesarios para reformar la manera en que se atiende a la circulación de las mercancías a través de las fronteras.

En el clima actual, los sistemas tales como la Asociación Aduanera y Comercial contra el Terrorismo (Customs Trade Partnership Against Terrorism - CT-PAT) y las propuestas sobre notificación previa de la Unión Europea parecen estar destinados a multiplicarse y merece atención el hecho de que en ambos casos se haya considerado que el diálogo con la comunidad empresarial sobre las consecuencias prácticas sea un elemento fundamental. Tales sistemas se basan en un esfuerzo de cooperación en el que todas las autoridades asumen la responsabilidad de obtener y difundir datos armonizados en un lapso de tiempo que evite la demora de los embarques.

Sin embargo, si bien la reforma motivada por el deseo de mayor seguridad proporciona la oportunidad de mejorar la eficiencia de los controles relacionados con otras actividades ilegales en los cruces de frontera, así como con el fraude económico, también puede convertirse en un mecanismo de estrangulamiento de las corrientes comerciales que aumente los gastos de las empresas y reduzca la riqueza.

Precisamente es aquí donde la eficacia de la cooperación entre las autoridades y organismos nacionales competentes y la comunidad empresarial determina el éxito de manera decisiva.

En cualquier caso, el objetivo es establecer un equilibrio adecuado entre los controles y la libre circulación de las mercancías. La cooperación en el intercambio de información sobre cada envío y la adopción de una estrategia coordinada en materia de controles en fronteras adyacentes son factores esenciales en el logro de una gestión eficaz de riesgos que no ocasione demoras excesivas ni gastos en recursos humanos.

Por otra parte, en otras esferas distintas de la seguridad, las iniciativas tomadas por los gobiernos para reducir los niveles de burocracia, la duplicación de controles y la repetición de los datos presentados en diferentes formatos han mejorado la eficiencia y estimulado el comercio. Actualmente se están llevando a la práctica en el mundo muchas iniciativas que tratan de reproducir el éxito de Singapur con la aplicación de un mecanismo de ventanilla única para las transacciones y los controles relacionados con el comercio internacional.

La ventanilla única

El elemento común de todos los proyectos sobre una ventanilla única es el reconocimiento común de los distintos organismos y departamentos gubernamentales de que sus necesidades quedarán atendidas con los datos que el comerciante proporcionará en un solo trámite, ya sea por medios electrónicos o manuales, datos que todos compartirán. Para maximizar los beneficios del gobierno y los comerciantes es indispensable que el plan incluya la normalización de los conjuntos de datos y a este respecto sirve de referencia el Modelo de Datos Aduaneros (Customs Data Model) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Ahora bien, independientemente de la importancia de los objetivos o del nivel de cooperación que exista entre los departamentos y organismos gubernamentales, es fundamental que desde el principio participe el sector empresarial. Que esto se consiga a través de los comerciantes o bien de sus órganos representativos posiblemente no sea tan importante como que se cuente con la contribución de todos los que intervengan en el comercio internacional: importadores, exportadores, fabricantes, transportistas, expedidores, agentes de aduanas, entidades de emisión de garantías para la deuda aduanera, operadores de puertos y aeropuertos y programadores informáticos. Esta lista no es exhaustiva.

En lo que respecta a la asistencia técnica y la creación de capacidad, muchos proyectos promovidos por donantes no hacen participar al sector privado en la etapa de planificación, incluso cuando se espera que el sector privado desempeñe un papel importante en la ejecución del proyecto. La celebración de consultas entre el sector público y el privado puede mejorar el plan del proyecto y contribuir a su ejecución eficaz (UNCTAD/LDC/MISC.84).

Mejoramiento de la eficiencia del comercio

El éxito de un sistema integrado que gestione eficientemente las corrientes del comercio internacional no radica simplemente en el mejoramiento del intercambio de datos; el objetivo definitivo es reducir la congestión y las demoras en las

fronteras y facilitar la circulación rápida de las mercancías sin perjudicar la gestión de riesgos.

Las dos causas principales de las demoras y la congestión son la retención de mercancías o bien para tramitar su documentación o bien para su inspección física. Este último aspecto es particularmente importante para ciertos tipos de mercancías que están sujetas a las inspecciones de diversos organismos de control aparte de la aduana, por ejemplo, los alimentos de origen animal y las plantas. Si no hay cooperación entre los organismos, ese tipo de carga puede ser trasladada de un lugar a otro en distintos días para llevar a cabo los procedimientos de control. En esos casos, la comunidad empresarial suele ser la mejor fuente de asesoramiento sobre las características de un método más racionalizado y coordinado.

Son indiscutibles los beneficios que pueden resultar de la cooperación y la coordinación satisfactorias entre las autoridades, los organismos y el sector privado, pero no se tiene una idea clara sobre la creación del entorno necesario y de mecanismos adecuados.

Muchos departamentos y organismos gubernamentales tienen lógicamente el afán de proteger sus funciones y su independencia y el avance hacia un sistema más integrado puede suscitar temores acerca de un cambio de sus funciones o de una pérdida de estatus. Esto suele ir aunado a preocupaciones legítimas por las consecuencias de cualquier disminución evidente en la calidad o la frecuencia de los controles. Por lo tanto, es indispensable que, para promover los beneficios de la cooperación, todo proyecto se coloque bajo la supervisión de un departamento gubernamental coordinador que esté facultado para evaluar cada caso e imponer soluciones.

Foros de cooperación

La comunidad empresarial, por su parte, tiene que hacer su contribución a través de un mecanismo estructurado y sistemático. Los modelos más idóneos cuentan con un comité permanente de enlace integrado por representantes de todos los organismos gubernamentales competentes y de asociaciones interesadas en el comercio. Por debajo de este nivel superior habrá un segundo nivel compuesto de grupos de trabajo sobre cuestiones concretas que incluirá preferentemente representantes de distintas empresas y que además puede aportar recursos y medios para ensayar planes piloto.

Cabe subrayar que la creación de un grupo de enlace que se reúna periódicamente es ajena a la celebración de consultas oficiales entre las partes interesadas del gobierno y la empresa privada antes de la introducción de cambios legislativos. El propósito principal de los grupos de enlace es estudiar la aplicación práctica de los controles y procedimientos y buscar soluciones constructivas que pueden o no requerir la adopción de disposiciones legislativas o la cooperación de otros países.

La participación de organizaciones representativas del comercio debe ser garantía suficiente de que los cambios en los procedimientos relativos al tránsito

internacional no estén indebidamente sujetos a la influencia de las grandes empresas multinacionales a expensas de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), pero al órgano gubernamental coordinador le incumbirá la responsabilidad de velar por que estén representadas equitativamente las opiniones de todos los sectores. Esto deja de ser un problema si un órgano de facilitación del comercio respaldado por el gobierno participa conjuntamente con órganos comerciales financiados por la industria.

En el Convenio de Kyoto revisado de la OMA (Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, de 1999) se enuncian directrices generales sobre las relaciones entre las autoridades aduaneras y la comunidad comercial.

Coordinación y cooperación a nivel multinacional

Las observaciones anteriores se han referido a la cooperación y la coordinación a nivel nacional. El mejor ejemplo del funcionamiento a nivel multinacional de un mecanismo semejante está dado por la gestión y el desarrollo del Régimen TIR, en el que las reuniones del Grupo de Trabajo 30 sirven de foro para el diálogo entre las autoridades aduaneras de las Partes Contratantes, la Unión Internacional de Transportes por Carretera (IRU), en su carácter de administradores autorizados del sistema TIR, y los representantes nacionales de los transportistas que utilizan el Cuaderno TIR.

A través de estas reuniones se han elaborado medidas prácticas para reducir el riesgo de fraude y asegurar la sostenibilidad del Régimen TIR y se han introducido las enmiendas pertinentes en el Convenio TIR. Además, esto ha puesto de relieve la necesidad de que el sector privado colabore estrechamente con las autoridades en la vigilancia del comercio internacional.

De hecho, el concepto de la gestión eficaz del riesgo se basa en su totalidad en un alto nivel de cooperación y confianza entre las autoridades y las empresas que pueden demostrar su fiabilidad, eficiencia y responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones que emanan de sus actividades comerciales internacionales.

Ya sea que se trate del acceso al Régimen TIR o de la obtención del estatuto de expedidor o destinatario autorizado en el marco del Régimen de Tránsito Comunitario/Común, tiene que haber una evaluación inicial seguida de auditorías periódicas a cambio de lo cual los que cumplan con las normas exigidas quedarán exentos de distintos controles que pueden comprender desde la necesidad de depositar garantías financieras hasta el requisito de presentar físicamente las mercancías a la aduana. Todas esas medidas de facilitación contribuyen a agilizar la circulación de las mercancías y reducen el costo del comercio internacional.

Una medida adicional, y tal vez lógica, es la de recurrir al sector privado para que realice la evaluación inicial y las auditorías posteriores. Esto tiene la ventaja de que permite liberar recursos para concentrar la atención en los embarques que presenten un potencial de riesgo. De hecho, así está sucediendo hasta cierto punto, con la intervención de empresas del sector privado en la evaluación del grado de

seguridad que ofrecen las cadenas de producción y distribución y los locales de manipulación de cargas. Respondiendo a las medidas de facilitación, se podrá optar por rutas que otorguen trato preferencial en el tránsito y el destino.

Referencias e instrumentos que se pueden consultar

El Convenio de Kyoto revisado de la OMC (Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, de 1999)

Enuncia normas internacionales y prácticas recomendadas sobre las relaciones entre las aduanas y tercero, www.wcoomd.org.

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

Es una norma aduanera mundial para la reducción de las necesidades de datos y la presentación electrónica de declaraciones y documentos justificativos; se espera que constituya la base en la elaboración de mensajes electrónicos comunes basados en normas internacionales, www.wcoomd.org.

El Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras de la Comisión Económica para Europa (CEPE, 1982)

Proporciona normas internacionales para facilitar la circulación de las mercancías a través de las fronteras internacionales.

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

Es una norma internacional para la documentación aduanera y comercial que integra una serie de reglas y códigos internacionales sobre el diseño de series alineadas de formularios a partir de un documento básico. También se puede utilizar en el diseño de pantallas para visualizar documentos electrónicos.

El Directorio de Elementos de Datos Comerciales de las Naciones Unidas (UNTDDED, ISO 7372)

Contiene los elementos de datos normalizados que se pueden utilizar para cualquier método de intercambio de datos en documentos en papel, así como para otros medios de comunicación de datos.

La Ventanilla Única - Recomendación N° 33 del Centro de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas de las Naciones Unidas (CEFACT)

Recomienda el establecimiento de un mecanismo de ventanilla única para que las partes que intervienen en operaciones de comercio y transporte presenten información y documentos normalizados en un solo punto de ingreso de datos para así cumplir con todos los requisitos reglamentarios relacionados con la importación, la exportación y el tránsito. Si se trata de información en formato electrónico, entonces sólo hay que presentar una vez los distintos elementos de datos. Este sistema también puede servir de plataforma para coordinar los

controles entre los organismos interesados y pagar los derechos, impuestos y tasas que se adeuden, www.unece.org/cefact.

La Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) sobre Comercio Electrónico

Enuncia normas que permiten evaluar el valor jurídico de los mensajes electrónicos y reglas sobre el comercio electrónico en determinadas esferas, incluido el transporte de mercancías, www.uncitral.org.

La Ley Modelo de la CNUDMI sobre las Firmas Electrónicas

Establece criterios de fiabilidad técnica sobre la equivalencia entre las firmas electrónicas y las manuscritas, www.uncitral.org.

APÉNDICE I

Mandato y modalidades para las negociaciones sobre facilitación del comercio en la Organización Mundial del Comercio (OMC)

Anexo D⁴³

Modalidades para las negociaciones sobre facilitación del comercio

1. Las negociaciones tendrán por finalidad aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994, con miras a agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito⁴⁴. Las negociaciones tendrán también por finalidad potenciar la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad en esta esfera. Las negociaciones tendrán además por finalidad el establecimiento de disposiciones para la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras o cualesquiera otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros.
2. Los resultados de las negociaciones tendrán plenamente en cuenta el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y menos adelantados. Los Miembros reconocen que este principio deberá ir más allá de la concesión de los habituales períodos de transición para aplicar los compromisos. En particular, el alcance de los compromisos y el momento de contraerlos guardarán relación con la capacidad de aplicación de los Miembros en desarrollo y menos adelantados. Se acuerda además que estos Miembros no estarían obligados a realizar inversiones en proyectos de infraestructura que superen sus posibilidades.
3. Los países menos adelantados Miembros sólo tendrán que asumir compromisos en la medida compatible con las necesidades de cada uno de ellos en materia de desarrollo, finanzas y comercio o con sus capacidades administrativas e institucionales.
4. Como parte integrante de las negociaciones, los Miembros tratarán de identificar sus necesidades y prioridades en materia de facilitación del comercio, en particular las de los países en desarrollo y menos adelantados, y también abordarán las preocupaciones de los países en desarrollo y menos adelantados relativas a las repercusiones de las medidas propuestas en los costos.
5. Se reconoce que la prestación de asistencia técnica y apoyo a la creación de capacidad es fundamental para que los países en desarrollo y menos adelantados puedan participar plenamente en las negociaciones y beneficiarse de ellas. Los miembros, en

⁴³ Decisión adoptada por el Consejo General en relación con el Programa de Trabajo de Doha, denominada también "Paquete de julio de 2004", WT/L/579, 2 de agosto de 2004.

⁴⁴ Queda entendido que esto es sin perjuicio del posible formato del resultado final de las negociaciones y que permitirá la consideración de diversas formas de resultados.

particular los países desarrollados, se comprometen por lo tanto a asegurar de manera adecuada ese apoyo y esa asistencia durante las negociaciones⁴⁵.

6. Se deberá también proporcionar apoyo y asistencia para ayudar a los países en desarrollo y menos adelantados a aplicar los compromisos resultantes de las negociaciones, de conformidad con su naturaleza y alcance. En este contexto, se reconoce que las negociaciones podrían dar lugar a determinados compromisos cuya aplicación requiriera apoyo para el desarrollo de infraestructura por parte de algunos Miembros. En estos casos limitados, los países desarrollados Miembros harán el máximo esfuerzo por asegurar un apoyo y una asistencia directamente relacionados con la naturaleza y el alcance de los compromisos a fin de permitir la aplicación. Queda entendido, sin embargo, que en los casos en que no lleguen el apoyo y la asistencia requeridos para tal infraestructura, y cuando un Miembro en desarrollo o menos adelantado continúe careciendo de la capacidad necesaria, no se exigirá la aplicación. Aunque se hará el máximo esfuerzo por asegurar el apoyo y la asistencia necesarios, queda entendido que los compromisos de los países desarrollados de proporcionar ese apoyo no son ilimitados.

7. Los Miembros convienen en examinar la eficacia del apoyo y la asistencia proporcionados y su capacidad para apoyar la aplicación de los resultados de las negociaciones.

8. Para que la asistencia técnica y la creación de capacidad sean más efectivas y operativas y para asegurar una mayor coherencia, los Miembros invitarán a las organizaciones internacionales pertinentes, entre ellas el Banco Mundial, el FMI, la OCDE, la OMA y la UNCTAD, a emprender esfuerzos de colaboración a esos efectos.

9. Se tendrá debidamente en cuenta el trabajo pertinente de la OMA y de otras organizaciones internacionales pertinentes en esta esfera.

10. Serán aplicables a estas negociaciones los párrafos 45 a 51 de la Declaración Ministerial de Doha. En su primera reunión después de la reunión de julio del Consejo General, el Comité de Negociaciones Comerciales establecerá un Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio y designará su Presidente. En su primera reunión, el Grupo de Negociación acordará un plan de trabajo y un calendario de reuniones.

⁴⁵ En relación con este párrafo, los Miembros señalan que el párrafo 38 de la Declaración Ministerial de Doha atiende las preocupaciones pertinentes de los Miembros con respecto a la asistencia técnica y la creación de capacidad.