



NOTAS TÉCNICAS SOBRE MEDIDAS DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO



Transport
and Trade
Facilitation
Series No. 1



UNITED NATIONS

Notas técnicas sobre medidas de facilitación del comercio

Las notas técnicas sobre medidas de facilitación del comercio se publicaron por primera vez en 2006 con el fin de facilitar información de antecedentes sobre los conceptos examinados durante las negociaciones sobre la facilitación del comercio en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esas negociaciones han ido evolucionando a lo largo de los últimos tres años, durante los cuales se han planteado nuevas cuestiones y se han descartado algunos conceptos.

Las notas se han revisado con el fin de recoger los últimos avances en las negociaciones. Actualmente hay 17 notas técnicas distintas sobre facilitación del comercio. En cada una de ellas se presentan aspectos técnicos y prácticos de los conceptos más importantes en el ámbito de la facilitación del comercio y mejores prácticas en cuanto guardan relación con el proyecto de texto consolidado del resultado de las negociaciones sobre la facilitación del comercio en el seno de la OMC, presentado por la Presidencia del Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio en diciembre de 2009 (TN/TF/W/165 y sus revisiones).



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2011

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 presente documento es una revisión del titulado "Manual de Facilitación del Comercio, Segunda Parte: Notas Técnicas sobre Medidas Esenciales de Facilitación del Comercio", publicado por la UNCTAD con la signatura UNCTAD/SDTE/TLB/2005/2. Al haber cambiado tanto el nombre del documento como el de la división encargada de su publicación, se ha asignado una nueva signatura al documento revisado.

UNCTAD/DTL/TLB/2010/1

© Copyright Naciones Unidas 2011
Reservados todos los derechos

Índice

Introducción	1
Sección I — Acceso a la información y transparencia	3
Publicación de los reglamentos comerciales	4
Publicación en Internet	7
Servicios nacionales de información únicos.....	10
Sección II — Aplicación de los reglamentos comerciales	13
Derecho de recurso contra los fallos y decisiones adoptados por las autoridades aduaneras y otros organismos.....	14
Disciplinas sobre la percepción de gravámenes y tasas	17
Coordinación de los organismos de fronteras	21
Grupo de trabajo interinstitucional sobre la facilitación del comercio.....	25
Simplificación de la documentación comercial mediante la aplicación de las normas internacionales	32
Sección III — Despacho de aduanas	37
Resoluciones anticipadas.....	38
Auditoría posterior al despacho.....	41
Separación de los procesos de levante y de despacho.....	44
La gestión del riesgo en el control aduanero	47
Tramitación de procedimientos aduaneros antes de la llegada.....	51
Empleo del sistema de automatización de los procedimientos aduaneros	53
SIDUNEA.....	57
Sección IV — Comercio de tránsito.....	63
Libertad de tránsito y acuerdos de tránsito regionales	64
Tránsito aduanero con garantía.....	67
Referencias.....	70

Introducción

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. Con las reformas tendientes a la facilitación del comercio los gobiernos pretenden 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.

La cuestión de la facilitación del comercio adquirió mayor relieve en 2001 cuando la Conferencia Ministerial de la OMC la incluyó en el programa de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales 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, los miembros de la OMC decidieron comenzar las negociaciones sobre la facilitación del comercio con arreglo a los principios y modalidades anunciados en el denominado anexo D del Paquete de Julio de 2004 (WTO/L/579). La finalidad de las negociaciones era aclarar y mejorar los aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, redactar 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 y promover el apoyo en materia de asistencia técnica y fomento de la capacidad.

En el marco del proceso de negociación, resultaba necesario disponer de información sobre esos conceptos, mejores prácticas y recomendaciones utilizadas a nivel mundial para la facilitación del comercio. Por ese motivo, la UNCTAD publicó en 2006 un Manual de Facilitación del Comercio que contenía una primera parte dedicada a los órganos nacionales encargados de la facilitación del comercio y una segunda acerca de las denominadas notas técnicas sobre la facilitación del comercio. Cada una de esas notas técnicas fue redactada por un experto reconocido en su campo y en ellas se facilitaba información de carácter técnico y práctico sobre un concepto, recomendación o práctica idónea relacionados con el comercio. Se hizo especial hincapié en la presentación de las cuestiones relacionadas con la aplicación y se incluyó, en la medida de lo posible, información general sobre costos y beneficios. La segunda parte del Manual se convirtió en un documento de utilidad para los negociadores radicados en las capitales y en Ginebra que participaron en las negociaciones sobre la facilitación del comercio en el seno de la OMC.

Desde 2006, las negociaciones han ido avanzando y en diciembre de 2009 la Presidencia del Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio presentó un primer proyecto de texto consolidado de un futuro acuerdo sobre la facilitación del comercio (TN/TF/W/165). El actual proyecto de texto difiere sustancialmente de las propuestas que se presentaron en 2005, primer año de las negociaciones. Desde entonces, los miembros de la OMC han venido trabajando en la redacción del texto de cada una de las disciplinas propuestas desde el punto de vista jurídico. Cabe decir también que algunos conceptos y disciplinas propuestos se han eliminado del programa de negociación, en tanto que otros se han ampliado y se han introducido algunos nuevos. Por todo ello, parece conveniente y oportuno elaborar una revisión de la segunda parte del Manual.

La presente versión revisada de las notas técnicas se ciñe mejor al texto que se está negociando. Se han incorporado nuevas notas sobre los siguientes temas: los grupos de trabajo

nacionales sobre la facilitación del comercio; el derecho de recurso; el Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA); los procedimientos aduaneros y regímenes aduaneros bajo garantía; y la coordinación entre los organismos que intervienen en la frontera. Con respecto a la edición anterior se han suprimido las dos notas siguientes: integridad y conducta ética de los funcionarios; y requisitos documentales del transporte marítimo. Esas notas no guardan ya relación con ninguna de las propuestas incluidas en el proyecto de texto consolidado sobre el que se trabaja. Las otras 12 notas se redactaron de nuevo, total o parcialmente, para proporcionar un mayor nivel de detalle y claridad.

Sección I — Acceso a la información y transparencia

La transparencia es un elemento esencial del artículo X del GATT de 1994. En el artículo X.1 se requiere que todos los miembros de la OMC "publiquen rápidamente" todas las disposiciones normativas comerciales de aplicación general "a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellas". En el artículo X.1 se define también el alcance de ese requisito, que se extiende a todas las leyes, reglamentos comerciales, fallos judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general, mientras que en el artículo X.2 se especifica que ninguna medida nueva o modificada podrá entrar en vigor antes de su publicación oficial.

Las disposiciones del GATT relativas a la transparencia tienen por objeto velar por la previsibilidad y el acceso a la información acerca de los reglamentos, políticas y leyes comerciales. Los beneficios esperados consistirán en el mejoramiento de las condiciones en que comerciantes y operadores, especialmente las pequeñas y medianas empresas (PYME) podrán participar en las transacciones de comercio exterior. Se reducirán los costos de transacción de los comerciantes gracias a la mayor previsibilidad y claridad de los gastos y las formalidades necesarias para llevar a cabo una transacción. Mejorando la transparencia se consigue también reducir las posibilidades para la corrupción, especialmente el cobro de tasas no publicadas e ilegales, y el mantenimiento de prácticas obsoletas.

En el contexto de las negociaciones sobre la facilitación del comercio, los miembros de la OMC proponen aclarar y fortalecer los requisitos en materia de publicación contenidos en el GATT de 1994. Eso entrañaría una definición más clara y exhaustiva de los documentos que deben publicarse y la aclaración de los medios y los canales de publicación que han de utilizarse. Ese último aspecto podría incluir la publicación del contenido en sitios web y el establecimiento de servicios nacionales de información. También hay propuestas orientadas a ampliar la obligación de publicar más allá del alcance actual del artículo X, de manera que incluya información de carácter más práctico, como la descripción o el esbozo de los procedimientos, así como de los formularios y documentos.

Publicación de los reglamentos comerciales

Antecedentes

Se denomina publicación al acto de poner información a disposición de un tercero o del público en general mediante su exposición, distribución o circulación. La información puede publicarse por distintos medios y canales y en diferentes formatos: en papel o de forma electrónica, en un periódico o colocándola en un sitio web accesible a través de la Internet.

La disponibilidad de información puntual, exacta y de fácil acceso sobre la legislación comercial, las tasas y aranceles aplicables y los mecanismos judiciales conexos es indispensable para que haya transparencia, previsibilidad y eficiencia en las transacciones comerciales internacionales. No obstante, las normas y prácticas sobre la publicación difieren en los distintos países.

Alcance del artículo X del GATT

Actualmente, el alcance del artículo X se extiende a los, reglamentos, leyes, fallos judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general. Los reglamentos y las leyes se mencionan en el texto de manera separada: por leyes se entienden las normas obligatorias de aplicación general promulgadas por órganos parlamentarios o legislativos, mientras que por reglamentos se entiende la denominada legislación secundaria, promulgada por la administración. Los fallos judiciales y las decisiones administrativas son interpretaciones de la aplicación de la normativa vigente por los órganos gubernamentales en relación con un caso o situación concretos. Los fallos y decisiones, en contraste con los reglamentos, se refieren a situaciones y casos concretos y solo son vinculantes en esos casos o situaciones. No obstante, algunas decisiones pueden no dirigirse específicamente a una empresa o persona determinadas y, por tanto, podrían considerarse como de aplicación general. Varias decisiones de grupos especiales de la OMC y del Órgano de Apelación se refieren al ámbito de aplicación de algunas decisiones administrativas. También deben publicarse, además de las normas de aplicación general, los acuerdos bilaterales o multilaterales.

Publicación de las normas de aplicación general

En la mayoría de los países, la publicación de las leyes forma parte del procedimiento legislativo establecido en la Constitución y la publicación por el signatario es una condición necesaria para que un instrumento se convierta en ley. Mediante la publicación, la existencia de una ley se hace pública y el texto publicado se considerará auténtico y admisible en los tribunales nacionales. La mayoría de los países utilizan una publicación del gobierno —diario, boletín o gaceta son sinónimos a ese respecto— como canal oficial para la publicación del día de votación o entrada en vigor de una ley. Esos boletines se imprimen periódicamente y se distribuyen con arreglo a un sistema de suscripción individual o institucional y la venta de ejemplares sueltos en los quioscos. Muchos países han elaborado también una versión electrónica del boletín y facilitan otras funciones de acceso a la legislación codificada en sitios web creados al efecto.

La obligación y la práctica de la publicación en el caso de la legislación secundaria y los fallos judiciales varían entre los distintos países. Es frecuente que las decisiones administrativas y los fallos judiciales no se publiquen en gran escala, sino que se pongan a disposición del público en lugares concretos o se distribuyan a nivel interno si se considera

que son de aplicación general. Además de exponerse, esas decisiones y fallos pueden ponerse a disposición de las partes interesadas que lo soliciten en el registro.

Las leyes pueden codificarse también con arreglo al tema que en ellas se aborda y publicarse de manera consolidada —ya sea en ediciones especiales del boletín oficial, en publicaciones de los ministerios u otros departamentos gubernamentales o a través de una editorial jurídica externa.

Cuestiones que es necesario tener en cuenta

Necesidades de los comerciantes

Los comerciantes necesitan información para poder llevar a cabo las transacciones de importación y exportación. Entre la información necesaria figuran el marco reglamentario vigente, los procedimientos aplicables, las prácticas operativas y la información sobre la calidad de los servicios prestados para las actividades de importación y exportación.

Los comerciantes necesitan también que la información sea puntual, correcta y legible. Las publicaciones en papel que aparecen con retraso o que no se ponen a disposición de un público amplio tienen una utilidad limitada para los comerciantes, especialmente las PYME. Los textos legislativos son importantes en caso de que surjan diferencias o se presenten recursos. Además, la información práctica —como las horas de apertura de los puestos fronterizos, los gravámenes y tasas aplicables y las listas de aranceles, así como la descripción de los procedimientos y formalidades— tiene mayor valor para las prácticas operacionales.

Así pues, la publicación de información relacionada con el comercio no debe abordarse de forma aislada y puntual dentro de cada organismo. Debe abordarse como un objetivo estratégico global de la facilitación del comercio. Los principios rectores de la gestión de la información comercial han de ser la legibilidad del contenido y la accesibilidad mediante la combinación de distintos canales y medios de publicación, incluida la Internet. La adopción de ese tipo de enfoque global de la gestión de la información relacionada con el comercio y la incorporación de las necesidades de los comerciantes contribuyen a mejorar los servicios gubernamentales y garantizan una gestión más eficiente de la información.

Cuestiones relacionadas con la aplicación

En cuanto a la gestión de la información relacionada con el comercio, es necesario tener cuenta cuatro elementos: gobernanza, difusión, datos e información y almacenamiento.

En el elemento de gobernanza se consideran el papel y las responsabilidades de los diferentes organismos, el marco jurídico, las normas y las medidas de seguridad, así como la existencia de un mecanismo de supervisión encargado de controlar la calidad. En la difusión se agrupan aspectos del mantenimiento de la información, como la decisión sobre los medios y los canales, así como la elección de la tecnología que se utilizará en el proceso. El aspecto de los datos y la información abarca la recogida, el análisis y la producción de información, la elaboración y adopción de plantillas para la publicación y la estructura de los datos y la información facilitados. El almacenamiento es el último elemento de la gestión de la información y abarca cuestiones relacionadas con el archivo de documentos en formato impreso o digitalizado y el sistema de almacenamiento centralizado o individual.

Esos elementos pueden abordarse de una forma gradual, comenzando con una decisión sobre el departamento que deba ocuparse de llevar a cabo el proyecto de gestión de la información. En una etapa posterior se analiza la demanda y la oferta de información, teniendo en cuenta las necesidades reales de información de los comerciantes. Ese análisis

conduce a la determinación de la información que es necesario proporcionar. Tal vez sea necesario producir o reorganizar esa información. Por tanto, la elaboración de la información que debe proporcionarse y la prueba de su facilidad de uso y legibilidad constituyen la siguiente etapa. Al mismo tiempo, es necesario revisar el marco jurídico para que se pueda garantizar la autenticidad y la validez jurídica de la información facilitada. La última etapa es la definición y organización de como se difundirá la información. Durante esa fase habrán de definirse los aspectos relativos a los medios y canales de publicación y, en caso necesario, se seleccionará una tecnología de la información que sirva para el mantenimiento, almacenamiento y publicación de la información. Además, será necesario adoptar un marco orgánico para supervisar el mantenimiento de la información y las responsabilidades institucionales y otras normas o políticas, incluidas las relativas a la seguridad.

Publicación en Internet

Antecedentes

Cuando en el artículo X del GATT se habla de la obligación de actuar con transparencia, no se especifican los medios y canales de publicación. En el artículo X.1 únicamente se exige que la información se publique "a fin de que los Gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de [ella]".

En realidad, la divulgación y la facilitación de información relacionada con el comercio varían de un país a otro. En muchos países, la información legislativa que se publica sigue estando aún a un nivel mínimo y se basa en la distribución de documentos impresos como medio y canal de publicación. Con ello se limita el acceso a la información y su volumen.

El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ofrece un enorme potencial para mejorar el acceso a la información 24 horas al día con unos bajos costos operativos. Los comerciantes pueden tener acceso a la información 24 horas al día, 365 al año sea cual sea el lugar en que se encuentren. Pueden utilizarse la técnica de RSS o las alertas por correo electrónico para informar a los usuarios de la actualización reciente del contenido. La información publicada en un sitio web puede replicarse en varios sitios sin necesidad de duplicar el contenido real y el trabajo que supone su carga y mantenimiento.

También pueden mejorarse el contenido y la facilidad de uso de la información. Los sitios web centralizados pueden ofrecer colecciones sobre temas concretos, una vez más sin duplicar la información. Pueden combinarse diferentes formatos para el texto y los contenidos multimedia, con lo que se abren nuevas posibilidades para la presentación de la información.

Cuestiones relacionadas con la aplicación

La publicación en la Internet debe contemplarse con arreglo al concepto de sistema de gestión de la información que se describe en la nota técnica sobre la publicación. En relación con la publicación en la Internet se plantean varias cuestiones: la seguridad (principalmente la autenticidad y el control de la información facilitada), la determinación del alcance de la información y la elaboración de una estrategia global en materia de tecnología de la información (TI).

Seguridad: autenticidad y validez jurídica de la información

En un entorno basado en las TIC en el que se publica, se comparte e incluso se procesa electrónicamente información administrada por el gobierno, las preocupaciones en materia de seguridad se refieren a la protección de la información contra su adquisición, divulgación, manipulación o modificación no autorizadas o su deterioro y pérdida (UNCTAD, *Informe sobre la economía de la información 2005*: 187). Así pues, la seguridad de la información no es sin la suma de los procesos y tecnologías (*ibid.*) utilizados para asegurar esa protección.

Los principales motivos de preocupación por la seguridad de la publicación de información legislativa y operacional relacionada con el comercio son la validez jurídica de la información facilitada electrónicamente y la autenticidad de esa información. La validez jurídica se refiere a si la información consultada y descargada de la Internet constituye una prueba aceptable para la autoridad pública encargada de la supervisión normativa. La legislación relativa a la validez jurídica de los datos y la información electrónicos varía de

un país a otro. Así pues, es importante incluir un descargo de responsabilidad apropiado en el que se establezca la limitación de la validez y las formas de acceder al documento original y válido en el que figure la información en cuestión.

La autenticidad de la información exige que esta no pueda ser alterada por un tercero y que el documento expuesto sea el más reciente, válido y original. Cuando se utiliza la impresión en papel, la autenticidad se controla mediante firmas, sellos, sobres, precintos, membretes, etc. En el caso de la publicación en Internet es necesario aceptar e introducir otros métodos de control..

Lo ideal sería que los órganos gubernamentales se encargaran de crear, mantener, asegurar y respaldar sitios web en servidores oficiales. De esa manera, la propiedad y el control de la información residirían en un órgano central dotado del personal y los conocimientos necesarios. Además de contar con infraestructura en forma de equipo, sería necesario poner en práctica una política y unas directrices en que se definan claramente las responsabilidades y el mecanismo de publicación en sitios web.

Alcance de la información publicada

La obligación de actuar con transparencia que se recoge en el artículo X del GATT se refiere principalmente a los textos legislativos. No obstante, los delegados en la OMC han hecho hincapié en que se necesita información adicional para fomentar la transparencia de las transacciones comerciales transfronterizas. Para los comerciantes también es importante, por ejemplo, la información sobre los procedimientos operativos, el acceso a formularios en línea, los resúmenes descriptivos de la información y los avances informativos sobre cambios en la legislación. La publicación de esa información aporta valor añadido desde la perspectiva de la facilitación del comercio.

Son muchos los países que han introducido en los últimos años una versión electrónica del boletín o gaceta oficial en la que se publica periódicamente la legislación promulgada. La versión electrónica complementa o suplementa a la versión impresa, según sea la validez jurídica que se otorgue a los documentos electrónicos. Los boletines o gacetas oficiales publicados a través de la Internet ofrecen acceso al texto jurídico completo y pueden proporcionar otros servicios, como el acceso a textos refundidos, recopilaciones o resúmenes de textos legislativos y funciones de búsqueda.

Ejemplos de esas gacetas oficiales en la Internet

Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina (<http://www.boletinoficial.gov.ar/>)

Burkina Faso: Journal Officiel de la République du Burkina Faso (<http://www.legiburkina.bf>)

Chile: Diario Oficial de la República (<http://www.anftrion.cl>)

Alemania: Bundesgesetzblatt (<http://www.bundesgesetzblatt.de>) y Portal Legislativo (<http://www.gesetzesportal.de>)

Además, muchos organismos gubernamentales, ministerios e incluso asociaciones del sector privado recopilan y exponen en sus propios sitios web las leyes y reglamentos que les son de interés. A fin de garantizar que la información sea auténtica y esté actualizada, esos portales o colecciones de información se limitan a menudo a reflejar la información de los sitios web de los boletines oficiales o a exponer resúmenes de las leyes y reglamentos con un hipervínculo al documento publicado en el sitio web de la gaceta oficial.

En muchos sitios web de las autoridades aduaneras, por ejemplo, ya se facilita una colección de leyes y reglamentos relativos a los procedimientos, formalidades y restricciones

que afectan a la importación y la exportación, así como los aranceles, tasas y gravámenes aduaneros. Las plataformas utilizadas como ventanilla electrónica única pueden funcionar también como sitios informativos (sirva como ejemplo la ventanilla única del Camerún (GUCE)). Puede encontrarse un ejemplo de un portal completo dedicado a la información comercial en la dirección <http://www.tradeinfo.pk>.

Portal de información comercial del Pakistán

El Portal de Información Comercial del Pakistán se ha concebido como un banco de recursos centralizado sobre la legislación comercial, de transporte y de tránsito del Pakistán, los aranceles aplicables a los productos básicos basados en el Código del Sistema Armonizado (SA), las estadísticas comerciales, los acuerdos de libre comercio, los acuerdos de tránsito y demás información relacionada con el comercio. Ofrece la posibilidad de enviar información en ambos sentidos y cuenta con una zona privada para usuarios registrados.

Estrategia en el ámbito de la TI

Una infraestructura apropiada en lo que se refiere a las TIC, una política bien aplicada sobre la publicación en sitios web y una política de seguridad de la información son requisitos básicos para que las entidades gubernamentales puedan publicar información en la Internet de manera segura, eficiente y actualizada. Muchos países elaboran estrategias en el ámbito de las TI a la luz de los procesos de reforma impulsados por la gobernanza electrónica.

Los organismos gubernamentales necesitan un servidor seguro donde establecer sus sitios web, así como un servicio donde almacenar periódicamente copias de respaldo. También se necesitan programas para la edición y el control del contenido de los sitios y personal cualificado. Una política y una normativa a nivel de toda la administración servirían para abordar cuestiones como los descargos de responsabilidad y los hipervínculos o la réplica de documentos legislativos auténticos, e irían seguidas de directrices internas en que se establecieran los procedimientos para actualizar el contenido y se asignara el personal necesario para esa tarea. Las preocupaciones en materia de seguridad tendrán que abordarse mediante el uso de las tecnologías correspondientes, la elaboración de un marco jurídico apropiado y la formación continua del personal.

Servicios nacionales de información únicos

Antecedentes

El acceso a la información relacionada con el comercio es esencial para la claridad y previsibilidad de las transacciones comerciales internacionales. Un servicio nacional de información (SNI) es un medio de facilitar el acceso a información ya publicada, con la ventaja añadida de que se hace de forma personalizada e individualizada en respuesta a solicitudes específicas. Se trata de un órgano oficial que responde a las solicitudes de los comerciantes y envía la información pertinente por teléfono, fax o correo electrónico. En las disposiciones sobre los servicios de información que figuran en los acuerdos vigentes de la OMC se describe la responsabilidad de esos SNI de la siguiente forma: responder a todas las preguntas razonables formuladas desde los países interesados y facilitar los documentos pertinentes. Los miembros de la OMC están obligados a comunicar a la secretaría la información de contacto de los SNI.

Hay diferentes maneras en que esas entidades pueden gestionar la información comercial y prestar sus servicios. Pueden establecer sus propias bibliotecas completas de información comercial en formato físico o electrónico o bien actuar como órgano de coordinación encargado de transmitir las solicitudes a los organismos nacionales interesados, recopilar las respuestas y volver a enviarlas al solicitante. En muchos países hay distintos organismos que cuentan con servicios de información o de contacto dotados de personal cualificado en la esfera de trabajo específica del organismo. Las administraciones aduaneras, por ejemplo, disponen a menudo de un servicio telefónico a través del cual las empresas pueden formular preguntas. Los órganos de fomento de la exportación también proporcionan servicios de información comercial y de conocimiento del mercado. Así pues, un SNI de carácter comercial puede asemejarse más a un servicio de coordinación intersectorial encargado de recoger las solicitudes y dirigirlas al órgano competente. Los mecanismos institucionales y operacionales de un SNI de esa naturaleza varían de un país a otro.

Durante las negociaciones, las delegaciones examinan más detalladamente: a) el tipo de información que debería facilitarse a través del servicio de información; b) el idioma en que ha facilitarse la información; c) las partes que tienen derecho a solicitar información; d) los canales y medios a través de los cuales han de presentarse las solicitudes y recibirse las respuestas; y e) la delimitación de responsabilidades entre los servicios de información nacionales y regionales cuando los países formen parte de un acuerdo de comercio regional o una unión aduanera.

Beneficios

Las empresas que llevan a cabo transacciones comerciales internacionales necesitan acceso a la información comercial, incluida la información sobre el marco reglamentario vigente y la prácticas operacionales. Gracias a los SNI, esa información puede obtenerse en uno o unos pocos lugares centralizados. La información que facilitan esos servicios no solo es de fácil acceso, sino también exacta, actualizada y completa y las solicitudes se atienden de forma puntual y no discriminatoria.

Así pues, aprovechando la facilidad de acceso y lo completa que es la información que proporcionan los SNI pueden obtenerse ahorros de tiempo y dinero. La garantía de que la información es completa y actualizada también sirve para mejorar el cumplimiento de las normas al evitar errores y resolver los problemas de desconocimiento antes de efectuar la transacción. En general, los servicios de información contribuyen a que el proceso de adopción de decisiones por parte de los comerciantes sea más rápido y esté mejor fundamentado.

Los SNI se adaptan por igual a las economías grandes y pequeñas. Revisten un interés especial para las PYME y las pequeñas economías en desarrollo que buscan la facilitación del acceso a los mercados.

Cuestiones relacionadas con la aplicación

Un servicio de información comercial proporciona información sobre los reglamentos, gravámenes, formalidades y procedimientos en vigor en un momento determinado. Esa información ha de ser precisa, actualizada, completa y continua y ha de transmitirse y tramitarse de manera puntual y profesional. Los requisitos para que un servicio de esa naturaleza funcione correctamente son de dos tipos. Desde el punto de vista institucional, es necesario que se designe a un departamento u organismo gubernamental apropiado encargado de desempeñar las funciones del SNI. Es necesario definir las responsabilidades de ese servicio de información comercial. Para ello, en particular, hay que determinar la relación entre el servicio de información y los demás organismos competentes que estarán obligados a colaborar con él y facilitar la información. Además, será necesario dotarlo de una ubicación física y una plantilla de personal, así como los medios necesarios por lo que se refiere a las TIC.

En segundo lugar, para poder realizar las operaciones será necesario impartir formación al personal del SNI, entre otras cosas, en las esferas de la gestión de la información y la calidad del servicio. Será necesario establecer directrices para todas las etapas, desde la recepción de las solicitudes hasta el envío de las respuestas al peticionario, el desarrollo y la utilización de plantillas de comunicación y la elaboración de normas y procedimientos para el control de la calidad. En ese último aspecto podría incluirse el establecimiento de un plazo fijo de respuesta.

Un paso fundamental previo al establecimiento de un SNI es la realización de un análisis de las necesidades en materia de información y la elaboración de una estrategia apropiada para dar respuesta a esas necesidades. Eso incluye la adopción de decisiones sobre la utilización de las TIC en apoyo de los servicios de información, como una biblioteca de información electrónica.

Instrumentos y ejemplos

OMC

El sitio de la OMC ofrece información detallada sobre la experiencia de los países con el establecimiento de la autoridad encargada de la notificación y los servicios de información en el marco del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. Puede consultarse un manual de capacitación sobre esa cuestión en la dirección www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_handbook_cbt_e/intro1_e.htm. Pueden consultarse aspectos relacionados con la información de contacto de los SNI previstos en los artículos 10.1 y 10.3 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC en la dirección www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_enquiry_points_e.htm.

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

Se trata de un centro de información electrónica dependiente del Ministerio de Economía y Producción de la Argentina conforme a los artículos 10.1 y 10.3 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC. Ese sitio contiene información local e hipervínculos con la legislación de algunos países miembros de la OMC, en la actualidad el Brasil, el Canadá, Chile, los Estados Unidos de América, México, la Unión Europea (UE) y el Uruguay. Véase www.puntofocal.gov.ar/.

Ejemplos de servicios de información relacionada con el comercio

- Portal de comercio abierto de Suecia, un centro de coordinación de la Junta Nacional de Comercio establecido para facilitar las exportaciones de los países en desarrollo hacia Suecia y los mercados de la UE, www.opentradegate.se.
- Centro de la Comisión de la UE de ayuda a las exportaciones para países en desarrollo (únicamente servicios en línea), www.exporthelp.europa.eu.

Sección II — Aplicación de los reglamentos comerciales

En los artículos VIII y X del GATT de 1994 se establecen disciplinas básicas relativas a la aplicación de los reglamentos comerciales. En el artículo X.3 a) se exige que cada miembro de la OMC aplique *"de manera uniforme, imparcial y razonable sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas a que se refiere el párrafo 1 del [artículo X]"*. En el artículo X.3 b) se contempla la posibilidad de que los órganos nacionales de revisión, en particular los tribunales de primera instancia, examinen las medidas adoptadas por los organismos. Esas disposiciones tienen por objeto garantizar la aplicación uniforme de los reglamentos comerciales y el establecimiento efectivo de un mecanismo nacional de recurso. En el artículo VIII.3 c) se requiere, además, la simplificación y reducción de la incidencia y la complejidad de las formalidades para la importación y la exportación.

La aplicación de gravámenes y tasas, incluidas las multas, constituye también un aspecto importante de la aplicación de los reglamentos comerciales. En el artículo VIII se exige a todos los miembros que respeten las disciplinas básicas relativas a la percepción de gravámenes y tasas. La razón de ser de esas disciplinas es evitar que los países impongan gravámenes con fines fiscales y como medio de protección del mercado.

El objetivo que se pretende alcanzar en cuanto a la aplicación de los reglamentos comerciales es reducir la carga y el tiempo que los comerciantes tienen que dedicar a rellenar documentación y satisfacer las formalidades de los diferentes organismos y fortalecer la administración uniforme. Al reducir la incertidumbre y garantizar la posibilidad de una revisión independiente de las medidas adoptadas por los organismos, el entorno comercial se hace más previsible. La administración uniforme es un medio de proteger a los comerciantes de las sorpresas y el trato discriminatorio, incluida la corrupción.

En el contexto de las negociaciones sobre la facilitación del comercio, los miembros de la OMC proponen aclaraciones del proceso de recurso y las condiciones para acceder a ese proceso a que se hace referencia en el artículo X.3 b). Otra esfera que puede mejorarse es la simplificación de las formalidades y la documentación, así como de los gravámenes y tasas. Algunas de las propuestas se refieren a aspectos institucionales, como el examen periódico de los procedimientos y formalidades, la cooperación entre los organismos de fronteras y la consulta con el sector privado en relación con los objetivos de las políticas y la introducción de leyes nuevas o la modificación de las leyes vigentes. En las primeras etapas de la negociación también se hicieron propuestas sobre la "elaboración de códigos de conducta para el personal de los organismos de fronteras".

Derecho de recurso contra los fallos y decisiones adoptados por las autoridades aduaneras y otros organismos

Antecedentes

Los organismos aduaneros y otros organismos gubernamentales normalmente adoptan medidas administrativas en forma de decisiones relacionadas con la importación, la exportación y el tránsito de mercancías. Para los comerciantes afectados resulta fundamental poder recurrir a un mecanismo independiente de apelación para la revisión, y en su caso la corrección, de la acción u omisión administrativa. El derecho de recurso garantiza a los comerciantes la posibilidad de oponerse a una decisión adoptada por las autoridades aduaneras u otros organismos de fronteras alegando que la acción u omisión en cuestión no está en consonancia con las leyes y reglamentos vigentes. Una autoridad competente, independiente, examinará la aplicación de la legislación en el caso objeto de recurso y emitirá un fallo. Los procedimientos de apelación pueden ser largos, por lo que para los comerciantes sería importante que, cuando haya diferencias en torno a una decisión y esta haya sido objeto de recurso, puedan levantarse las mercancías contra el depósito de una garantía financiera.

En la mayoría de los países, los principios fundamentales y el derecho de recurso contra las decisiones administrativas están regulados por el derecho constitucional, en tanto que los detalles de los procesos de apelación se remiten a los reglamentos administrativos específicos. En el capítulo X del Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (Convenio de Kyoto) revisado se enumeran varias normas relativas a: a) el derecho de recurso; b) la forma y los fundamentos de los recursos; y c) el examen de los recursos, todo ello en relación con las cuestiones aduaneras.

Beneficios

Un sistema de recurso que funcione correctamente ayuda a proteger a los comerciantes contra la aplicación por la administración de decisiones que puedan ser contrarias a las leyes y reglamentos vigentes. Garantiza una aplicación más justa y transparente de la legislación cuya aplicación e imposición corresponde a las autoridades aduaneras y otros organismos de fronteras.

Los procedimientos de recurso, en particular los de revisión judicial, pueden ser a veces largos y costosos para los comerciantes. La posibilidad de solicitar más información sobre la decisión adoptada antes de presentar un recurso reduce el número de casos sin perjuicio del derecho. Los procesos de recurso administrativo a menudo ofrecen ventajas importantes con respecto a la revisión judicial. En particular, facilitan la adopción de decisiones rápidas sobre recursos de carácter local o de poca importancia y entrañan un costo mucho menor para los comerciantes, al tiempo que reducen la carga que supone para la administración la adopción de decisiones con respecto a las cuestiones objeto de recurso. Así pues, la existencia de un sistema de recurso con varios niveles beneficia tanto a los comerciantes como a las administraciones nacionales. Para garantizar la imparcialidad y el trato justo, la autoridad ante la que se presente el recurso debe ser independiente de la administración

que adoptó la decisión en cuestión. Es frecuente que ese tipo de revisión independiente solo pueda garantizarse mediante un procedimiento judicial.

Sistema de recurso

Múltiples niveles de recurso

Un procedimiento de recurso consta normalmente de varios niveles para garantizar una revisión justa e imparcial. En general, en los marcos jurídicos nacionales se contemplan los recursos por la vía administrativa o la judicial.

El nivel administrativo normalmente entraña el derecho de recurrir inicialmente ante la entidad que adoptó la decisión, bien sea al mismo nivel de autoridad, por ejemplo la oficina aduanera, o ante una autoridad más alta encargada de supervisar a esa entidad. En un nivel superior se situaría el derecho de recurrir ante una autoridad independiente de la que adoptó la decisión, como un mecanismo de arbitraje o un tribunal administrativo especial. En muchos países se han establecido órganos de recurso en materia aduanera integrados por varios miembros y facultados para entender de los recursos sobre cuestiones relacionadas con la legislación fiscal y aduanera.

En última instancia, toda persona debe tener derecho a recurrir ante una autoridad judicial independiente. Algunas administraciones permiten pasar a la vía judicial en cualquier momento, mientras que otras establecen que es necesario agotar todos los recursos administrativos antes de poder presentar un recurso de carácter judicial.

Requisitos para presentar un recurso

En general, en los procedimientos de recurso se establecen los detalles sobre quién puede presentar un recurso, los tipos de acciones y omisiones que pueden recurrirse, la forma y los fundamentos del recurso y la aplicación de los fallos correspondientes.

Los procedimientos y requisitos jurídicos para presentar un recurso varían entre los distintos países. En general, el derecho de recurso asiste a la persona directamente afectada por la decisión sin ninguna distinción formal por motivos de nacionalidad. En la legislación nacional debe especificarse quién se considera como directamente afectado y si esa persona tiene derecho a ser asistida por un representante legal.

Según la norma establecida en el Convenio de Kyoto revisado, el recurso ha de presentarse por escrito y debe hacerse referencia a la decisión concreta objeto de la apelación y los fundamentos del recurso. Ha de presentarse en un plazo determinado e ir acompañado de las pruebas que lo sustenten. Puede concederse una prórroga del plazo para presentar las pruebas necesarias. El fallo de la autoridad que entienda del recurso, incluida la decisión de aceptarlo a trámite o rechazarlo, debe comunicarse por escrito al recurrente y ser aplicada por la administración, salvo que la administración recurra contra ese fallo.

Cuestiones relacionadas con la aplicación

En la legislación nacional ha de establecerse un derecho de recurso sobre las cuestiones relacionadas con las autoridades aduaneras y otros organismos de fronteras. La legislación debe incluir el derecho de recurso por vía administrativa y judicial. Además, en la legislación deben exponerse claramente los procedimientos de recurso, los requisitos jurídicos y los procedimientos de presentación. Es necesario que pueda accederse fácilmente a esa legislación (véase la nota técnica N° 1: Publicación de información relacionada con el comercio).

Además del marco jurídico, es necesario desarrollar las correspondientes capacidades institucionales, como el establecimiento de órganos y tribunales de apelación para las cuestiones aduaneras y fiscales facultados para entender de esos recursos. Debe velarse por que esos órganos dispongan de los recursos humanos y técnicos necesarios para ejercer sus funciones. Por ejemplo, un órgano de apelación en asuntos de aduanas puede estar constituido por comisionados nombrados por el gobierno, pero necesita un secretario que reciba y tramite los recursos, disponga las fechas de reunión del órgano y se ocupe de la correspondencia relacionada con el fallo.

Disciplinas sobre la percepción de gravámenes y tasas

Antecedentes

Una transacción comercial transfronteriza entraña la realización de diversos servicios por organismos públicos o cuasi públicos encargados de prestarlos en nombre de la administración. Por la prestación de muchos de esos servicios se exige al usuario el pago de gravámenes y tasas. En el artículo VIII del GATT se establecen disciplinas generales relativas a todos los gravámenes y tasas "... percibidos por las partes contratantes sobre la importación o la exportación o en conexión con ellas..." con excepción de los "... derechos... a que se refiere el artículo III [del GATT] ...". Según lo dispuesto en el artículo VIII.1 a), esos gravámenes y tasas han de satisfacer tres criterios: han de limitarse "... al costo aproximado de los servicios prestados...", no deben "... constituir una protección indirecta de los productos nacionales..." y no deben representar "gravámenes de carácter fiscal aplicados a la importación o a la exportación". La primera condición, que limita el precio del servicio, conlleva otros requisitos: la tasa percibida debe estar relacionada con un servicio. El comité sobre tasas impuestas a los usuarios del servicio aduanero de los Estados Unidos determinó que debe tratarse de un servicio de naturaleza directa e inmediata prestado al importador concreto en cuestión¹. En las normas 3.2 y 9.7 del Anexo General del Convenio de Kyoto revisado se establece también que la tasa percibida por la realización de servicio por las aduanas deberá limitarse al costo aproximado del servicio prestado.

La realidad, sin embargo, es que los gravámenes y tasas que se imponen a los usuarios se utilizan a menudo como método de recaudación de ingresos con carácter general y, por tanto, tienen una naturaleza fiscal prohibida en virtud del artículo VIII.1 a) y se calculan sobre una base *ad valorem*, lo que puede constituir una violación del artículo VIII.1 a).

El cumplimiento de las formalidades de pago entraña costos para las empresas. Existen múltiples puntos de cobro de tasas con diferentes horas de apertura y distintos métodos de pago. Eso exige a los comerciantes disponer de diferentes billetes y monedas y conservar un mayor número de documentos de papel como recibos. Así pues, desde el punto de vista de la facilitación del comercio, la percepción de gravámenes y tasas debería simplificarse en la mayor medida posible, basarse en parámetros objetivos y transparentes, corresponderse de una forma razonable con el costo del servicio prestado y gestionarse de una manera coherente.

Beneficios

La simplificación de los gravámenes y tasas y la aplicación de una fórmula de recuperación de costos para el cálculo de su cuantía también beneficia a las administraciones que cobran los derechos. El análisis de las tasas que se perciben permite encontrar servicios por los que se cobra demasiado poco, debido a la aplicación de precios obsoletos, y otros por los que se cobra demasiado. Con carácter general, será más probable que los comerciantes satisfagan los gravámenes y tasas si perciben que son justos, equilibrados y razonables en relación con el servicio prestado. Un motivo para hacerlo así es que el costo derivado del cumplimiento es menor que el de la búsqueda de artimañas, lícitas o ilícitas, para evitar el pago. De ese modo, las administraciones tienen que emplear menos recursos en la imposición del cumplimiento *a posteriori*.

¹ Párrafo 80 del informe del Comité, aprobado el 2 de febrero de 1998 (L/6264 – 32S/245).

Cuestiones que es necesario tener en cuenta

¿Qué servicios deben cobrarse?

El cobro de gravámenes y tasas se establece para recuperar el costo de un servicio prestado por el Estado. La prestación de esos servicios es de carácter obligatorio si en los reglamentos se exige la utilización del servicio o de la infraestructura pública de que se trate. En ese caso se habla de servicios reglamentados. También puede haber servicios públicos de carácter no reglamentado que pueden utilizarse, al menos desde un punto de vista estrictamente jurídico, de manera voluntaria. Cabe la posibilidad de que un organismo público preste a la vez servicios reglamentados y servicios no reglamentados de carácter voluntario (por ejemplo, la tramitación de la declaración de mercancías por la aduana, obligatoria en virtud del reglamento, y el mantenimiento de un sistema de información telefónica).

Teniendo en cuenta esa combinación de servicios prestados al público y a los comerciantes, la determinación de los servicios por cuya utilización deben percibirse gravámenes o tasas es una cuestión importante y de carácter político. No todos los servicios públicos están sujetos al pago de una tasa.

Los servicios pueden estar subvencionados, total o parcialmente, con cargo al presupuesto del Estado por motivos de interés público.

Distintas esferas de servicios, como los servicios de información o los servicios de tramitación que prestan las aduanas, pueden estar gravadas de formas distintas. Cada esfera de servicios puede dividirse también en distintos niveles para los que, una vez más, puede aplicarse un sistema de gravamen diferente. Puede mencionarse en particular la dispensación de un trato especial o prioritario, por el que pueden percibirse un mayor gravamen.

¿Cómo establecer el gravamen y definir los costos asociados?

El establecimiento de la cuantía de los gravámenes y tasas es complejo y supone la elección de un marco de precios apropiado y la evaluación de los costos que hayan de tenerse en cuenta. El establecimiento de los precios normalmente no se realiza de forma discrecional. La mayoría de los países utilizan para ello el denominado principio de equivalencia, que se basa en la proporcionalidad entre la utilidad o el valor del servicio para el usuario y el costo derivado de su prestación, o el principio de recuperación de costos. Este último principio considera que el gravamen debe ser suficiente para recuperar todos los costos asociados con la prestación de servicio. Su cuantía se determina sobre la base del costo marginal o el costo promedio derivado de la prestación del servicio en cuestión.

En relación con la cuantía de los gravámenes y tasas, en el artículo VIII.1 a) del GATT se establece un límite con carácter general². Ese límite se cifra en el "costo aproximado de los servicios prestados". Así pues, esa cuantía no puede ser superior a la de los gastos a que de lugar la prestación de servicio.

El principio de recuperación de costos se utiliza ampliamente como base para el cálculo de los gravámenes y tasas derivados de la prestación de servicios públicos.

El principio de recuperación de costos no es el único concepto que se utiliza en las finanzas públicas. La no aplicación de ese principio puede justificarse por un razonamiento político acerca de si la percepción es justa, equilibrada y razonable. El denominado principio de equivalencia, por ejemplo, lo es. Por tanto, la cuantía de los gravámenes o tasas puede

² No puede interpretarse de forma distinta el significado de los requisitos contenidos en los artículo II.2 c) y VIII.1 a) del GATT.

establecerse por encima o por debajo del costo asociado con el servicio, desviándose así de la aplicación estricta del principio de recuperación de costos. Si no se recupera totalmente el costo derivado de la prestación de servicio, puede producirse un cierto grado de subvención cruzada entre distintos servicios o distintos aspectos de un servicio.

La evaluación del costo de un servicio es difícil, por cuanto requiere asociar un valor monetario, que idealmente reflejará el costo real, a todos los factores. En general, deberían evaluarse todos los costos, es decir, el costo total de todos los recursos utilizados en la prestación de servicio. Eso incluye el trabajo y los costos asociados de sueldos y salarios, materiales, gastos de funcionamiento, gastos de alojamiento y costos de capital y gastos generales de carácter institucional. La evaluación de los denominados gastos conjuntos y generales del servicio puede resultar a veces problemática, aunque se han elaborado principios de contabilidad financiera que pueden dar orientación a ese respecto. Otra dificultad es la inclusión en la contabilidad de los costos externos, los costos para la sociedad y los costos de oportunidad.

Administración de los gravámenes y tasas

Las tasas que no tienen carácter obligatorio, así como las modalidades para la determinación de su cuantía y el procedimiento de recaudación, se establecen normalmente en instrumentos legislativos secundarios que no requieren aprobación parlamentaria. Sin embargo, las tasas de naturaleza obligatoria requieren aprobación parlamentaria.

La introducción de nuevos gravámenes o la modificación de los existentes están sujetas, habitualmente, a la aprobación de un órgano ejecutivo superior, como un ministerio, o del parlamento. Los detalles sobre el procedimiento de aprobación y el derecho de los organismos a modificar los gravámenes varían de un país a otro. Periódicamente, debería llevarse a cabo una revisión de los servicios y los gravámenes que se perciben por su prestación y, a intervalos determinados, deberían someterse a un examen más profundo, como una auditoría general. El propósito de ese examen más profundo sería determinar si se ha alcanzado el objetivo financiero de la recuperación de costos, si pueden mejorarse la prestación, la eficiencia y la eficacia del servicio y si se han destinado recursos suficientes a su prestación. En ese examen deberían tenerse en cuenta también la posible unificación de las tasas y la utilización de las TIC para facilitar el pago. La gran mayoría de los programas informáticos que utilizan actualmente las autoridades aduaneras ofrecen, por ejemplo, la posibilidad de realizar pagos electrónicos, con lo que el pago del servicio puede hacerse mediante una transferencia electrónica a través de un banco comercial o nacional.

Una cuestión relacionada con la percepción de gravámenes es el destino de los ingresos obtenidos. Es habitual que los ingresos derivados de la recaudación de gravámenes y tasas se destinen al presupuesto del organismo que presta el servicio y solo puedan destinarse a la prestación de ese servicio.

Cuestiones relacionadas con la aplicación

Examen de la estructura de las tasas para reducir al mínimo su número y variedad

Los países que tengan previsto examinar la estructura de sus gravámenes y tasas pueden guiarse por los siguientes criterios:

- Realizar un examen de los gravámenes y tasas que se perciben de los usuarios por la importación, exportación o tránsito de mercancías;
- Clasificar los servicios cobrados en niveles y categorías;

- Determinar el costo de cada uno de esos servicios y analizar si la cuantía que se percibe es apropiada;
- Sobre la base de los resultados obtenidos, examinar la cuantía percibida, unificando en la medida de lo posible los gravámenes y tasas y mejorando la eficacia de su gestión y recaudación;
- Considerar la posibilidad de elaborar directrices para la percepción de gravámenes y tasas dirigidos al sector público y establecer una lista de expertos que puedan ayudar a los organismos a establecer el precio de sus servicios.

Los gravámenes y tasas deberán divulgarse por el medio más apropiado (las publicaciones profesionales, el boletín oficial o la Internet, cuando sea posible). Puede ser aconsejable exponer una lista de los gravámenes y tasas en las oficinas en cargadas de su recaudación.

Coordinación de los organismos de fronteras

Antecedentes

La frontera geográfica es el límite donde termina la autoridad sobre los bienes y las personas de un país y comienza la de otro. Tradicionalmente, la frontera es el lugar donde comienza la observancia y la imposición del cumplimiento de la legislación de un país en esferas como la seguridad, el medio ambiente, la inmigración, la protección del consumidor, la política comercial, los derechos aduaneros, los gravámenes especiales y los impuestos. El control y la imposición del cumplimiento entrañan actividades que van desde la inspección de los documentos y las mercancías al cálculo de los impuestos y derechos de aduanas, la recaudación de los ingresos y el control de la inmigración y los vehículos. De la realización de esas actividades se ocupan varios organismos gubernamentales que a menudo están presentes en la frontera.

Los comerciantes se muestran razonablemente preocupados por el número de formalidades que entraña el control fronterizo y su organización. Los procedimientos de paso prolongados causan retrasos y atascos y suponen una sobrecarga para las instalaciones de los puestos fronterizos, en particular los de las fronteras terrestres, que a menudo no cuentan con suficiente superficie de aparcamiento para camiones y solo tienen una carretera de acceso. La imprevisibilidad de la duración del paso de la frontera afecta al comercio y al funcionamiento global de la cadena de suministro y penaliza especialmente a las mercancías perecederas.

La coordinación de los organismos de fronteras tiene por objeto agilizar el levante de las mercancías en los cruces fronterizos o la facilitación del despacho en los puntos interiores mediante unos mejores arreglos institucionales y una mejor aplicación de los reglamentos. Hay una dimensión nacional, la coordinación y cooperación entre los organismos de un país que se ocupan de los controles fronterizos, y una dimensión transfronteriza o internacional, que recomienda la cooperación entre los organismos de los Estados que comparten fronteras.

Coordinación de los organismos de fronteras a nivel nacional

El término gestión integrada de fronteras se utiliza a menudo en el contexto nacional para describir diferentes formas y niveles de coordinación y cooperación entre organismos de fronteras orientados a facilitar el comercio legítimo e incrementar la eficiencia operacional. La coordinación y la cooperación pueden abarcar diferentes componentes, entre los que cabe citar:

- La realización conjunta, coordinada o delegada de inspecciones, con la adopción de procesos compartidos de gestión del riesgo y procedimientos comunes de control y pago;
- El intercambio de datos tendiente a facilitar que los comerciantes y agentes solo tengan que aportar esos datos una vez (por ejemplo mediante una plataforma de ventanilla única);
- La utilización de procedimientos integrados e inspecciones conjuntas o delegadas; y
- La gestión conjunta de los puestos fronterizos e instalaciones conexas.

La cooperación entre los organismos de fronteras puede darse en diferentes marcos de gobernanza y con distintos niveles de coordinación. A la hora de seleccionar el marco de gobernanza para la cooperación se dispone de varias opciones. Entre ellas figuran por ejemplo, el establecimiento de un nuevo organismo que aglutine las responsabilidades de los distintos organismos existentes con anterioridad, el establecimiento de un marco jurídico que facilite el intercambio de información y la realización conjunta de las funciones de control por los distintos organismos y la celebración de consultas periódicas entre los organismos.

De hecho, los organismos de fronteras cooperan a menudo de manera voluntaria y puntual en el propio paso fronterizo. Los aspectos relevantes como, por ejemplo, la necesidad de planificar la corriente de tráfico en horas punta, se examinan y resuelven en común. No obstante, para fortalecer y trasladar esa cooperación a los niveles jerárquicos más altos, es necesario adoptar un enfoque de carácter más oficial. La utilización conjunta de recursos e infraestructuras a menudo exige cambios normativos y una buena comunicación entre los organismos.

Un sistema integrado de TI, como una plataforma de ventanilla única, facilitaría el intercambio de datos y la utilización de procedimientos integrados, con lo que se intensificarían la cooperación y la coordinación entre los organismos de fronteras.

Cooperación transfronteriza

La cooperación entre organismos a nivel transfronterizo es muy compleja y depende de la existencia de un marco jurídico sólido compartido por ambos países, una declaración de políticas, un memorando de entendimiento o un acuerdo bilateral. La forma óptima de cooperación transfronteriza es el puesto fronterizo de parada única gestionado por dos países vecinos (véase el recuadro que figura más abajo). La gestión conjunta de puestos fronterizos requiere una estrecha cooperación en el funcionamiento cotidiano de los puestos, la armonización de la documentación exigida, el mantenimiento conjunto de la infraestructura, el establecimiento de controles conjuntos o mutuamente reconocidos y el intercambio de datos. También es necesario regular el despliegue de funcionarios de los organismos de fronteras de un país en el territorio del país vecino. A menudo será necesaria una inversión sustancial en infraestructura (nuevos edificios, carreteras de acceso, equipos de TIC y acuerdos para el intercambio de información, utilización conjunta de nuevos detectores y puentes de pesaje, etc.).

Puestos fronterizos conjuntos en África

En septiembre de 2007, tras varios años de preparación, los presidentes de Sudáfrica y Mozambique firmaron un acuerdo bilateral por el que se establecía un puesto fronterizo conjunto en la frontera entre esos dos países. Sudáfrica aceptó financiar las principales obras de infraestructura y ambos países están inmersos en el proceso de establecimiento de los grupos de trabajo bilaterales que desembocarán en el inicio de los trabajos preparatorios. Esos grupos de trabajo técnicos se ocuparán de los siguientes aspectos: marco jurídico, infraestructura, tecnologías de la información y las comunicaciones, procedimientos operacionales, recursos humanos y capacitación, seguridad y vigilancia y gestión fronteriza. Además, se creó una Dependencia de Comunicaciones encargada de mantener informados de los progresos a todos los interesados, tanto públicos como privados, y de solicitar asesoramiento.

En África occidental está previsto establecer puestos fronterizos conjuntos en los límites entre Ghana y Burkina Faso y entre los de Burkina Faso y Malí, así como en la frontera entre el Senegal y Malí. Esas iniciativas se enmarcan en el contexto de los corredores financiados por los gobiernos nacionales, la UE, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial. La mayor parte de la labor preparatoria se realiza en el marco de la Comisión de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental. Se han conseguido avances importantes en la redacción de un acuerdo modelo sobre el marco jurídico y operacional, así como en los trabajos de infraestructura y en la gestión de los puestos fronterizos.

Otras formas de cooperación transfronteriza menos integrada también tienen un efecto beneficioso en la facilitación del comercio y constituyen un primer paso hacia la instalación de un puesto fronterizo conjunto de parada única. La coincidencia de los horarios para el despacho de aduanas puede conseguirse mediante un simple mecanismo consultivo en el que participen los administradores y los interesados de los países limítrofes. Los países pueden acordar también el reconocimiento de los controles, como el pesaje de los vehículos y la inspección de los permisos de circulación. Con arreglo al Convenio de Johannesburgo de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), los países pueden también prestarse asistencia administrativa mutua y compartir información aduanera en casos de infracción. No obstante, si los países desearan establecer un intercambio rutinario de datos aduaneros, sería necesario elaborar una legislación nacional en la que se contemplase la recogida y transmisión de información acorde con las leyes existentes sobre protección y privacidad de los datos y un acuerdo bilateral en que se especificaran las condiciones de utilización de esa información. El acuerdo bilateral modelo de la OMA sobre asistencia administrativa mutua en asuntos aduaneros y las directrices para la elaboración de leyes nacionales para recogida y transmisión de información aduanera pueden ser de utilidad a ese respecto.

Beneficios

La coordinación y la cooperación de los organismos de fronteras contribuyen a reducir los costos derivados de la observancia y la vigilancia del cumplimiento y a mejorar la eficiencia y disminuir los gastos de funcionamiento. Entre los beneficios para la comunidad comercial pueden citarse, por ejemplo:

- La simplificación de la preparación de los documentos (menores gastos para el declarante derivados de la observancia de las normas);
- La mayor rapidez del cruce fronterizo derivado de la armonización de las inspecciones físicas de la carga, los vehículos y los conductores que atraviesan la frontera y una mejor gestión de la corriente de tráfico;
- La reducción de la presión sobre la infraestructura;
- El ahorro de gastos de administración, la simplificación de los procedimientos y la mejora de las condiciones de trabajo de los funcionarios gracias a la utilización de información compartida y locales y servicios comunes; y
- La reducción de las necesidades de personal gracias a la realización conjunta de tareas por diferentes organismos, con lo que se liberan recursos humanos cualificados para otras actividades.

Cuestiones relacionadas con la aplicación

- El paso hacia el funcionamiento más integrado de los organismos de fronteras debería comenzar con un análisis o estudio de los procedimientos, el mandato y las operaciones de cada uno de ellos. Con arreglo a esos resultados se podrá diseñar un nuevo conjunto de funciones operacionales conjuntas. Esas funciones deberían dar una medida de la simplificación y estar en consonancia con las normas internacionales —incluida la gestión del riesgo— y los datos compartidos. Todo ello conduciría a la elaboración de documentos comunes y procedimientos integrados.
- Debería diseñarse un sistema de vigilancia de la corriente de tráfico y los retrasos a fin de medir el efecto de los cambios y detectar constantemente posibles estrangulamientos de esa corriente de tráfico en el puesto fronterizo.

- La decisión de compartir datos entre los diferentes organismos y departamentos que prestan servicios en la frontera requerirá un nuevo entorno tecnológico y, posiblemente, la introducción de una nueva plataforma de ventanilla única.
- Será necesario definir un modelo de gobernanza para el puesto fronterizo conjunto. Eso incluye modalidades de financiación para la construcción, el mantenimiento y el funcionamiento de las instalaciones.
- Si se prevé la necesidad de disponer de nuevas infraestructuras e instalaciones, deberían planificarse con arreglo a las corrientes de tráfico (de vehículos, trenes o personas) existentes y previstas y los nuevos procedimientos operacionales que determinarán la secuencia de cumplimiento de las formalidades.
- La delegación de responsabilidades y tareas, el intercambio de información y la necesidad de que algunos agentes trabajen en un ámbito extraterritorial hará necesaria la preparación de un marco jurídico y reglamentario apropiado.

Grupo de trabajo interinstitucional sobre la facilitación del comercio

Antecedentes

La participación de los gobiernos en las negociaciones de la OMC sobre la facilitación del comercio requiere coordinación en materia de políticas y conocimientos de las prioridades y necesidades en materia de facilitación del comercio en el plano nacional. En algunos países se ha establecido como mecanismo de coordinación un grupo de trabajo o comité encargado de prestar apoyo a las negociaciones mediante la facilitación de asesoramiento técnico y opiniones sobre las propuestas presentadas. Otros países han creado un equipo de tareas sobre la facilitación del comercio en el contexto de la evaluación de las necesidades en ese ámbito que lleva a cabo la OMC.

A menudo, esos equipos de tareas adopta la forma de un grupo *ad hoc* de interesados creado con el único fin de realizar la autoevaluación. Muchos países reconocen ahora la conveniencia de mantener esos equipos de tareas con la estructura de un grupo de trabajo interinstitucional permanente con miras a prestar apoyo a las negociaciones en curso y planificar el proceso de aplicación.

En la facilitación del comercio participa una gama amplia y diversa de organismos públicos que realizan funciones relacionadas con el comercio transfronterizo. La autoridad pública se ha delegado en gran medida en organismos ejecutivos especializados, de carácter cuasi autónomo, que operan a menudo en distintos lugares. Esa delegación de autoridad hace que la coordinación y la colaboración sean tareas complicadas. Los organismos trabajan de una forma atomizada, aislados de las aportaciones de otros interesados. Los organismos ejecutivos encargados de la aplicación de las políticas raramente participan en la elaboración de esas políticas y el diseño de las soluciones. En un clima semejante, el éxito de cualquier mecanismo de coordinación depende fuertemente de la existencia de un marco institucional apropiado, una dirección o un liderazgo nacional que impulse el proceso, una visión y unos objetivos claros, y la dedicación de los participantes.

El objeto de la presente nota es ofrecer orientación sobre los requisitos institucionales y los aspectos relacionados con la gestión de un mecanismo nacional de coordinación o grupo de trabajo nacional sobre la facilitación del comercio. La nota debe considerarse una adición del documento TN/TF/W/51, presentado por el Banco Mundial en 2005.

Papel y funciones del grupo de trabajo interinstitucional

En el contexto actual de las negociaciones en curso sobre la facilitación del comercio, un papel fundamental que corresponde a un grupo de trabajo interinstitucional de esa naturaleza es proporcionar apoyo técnico a los negociadores que trabajan en Ginebra. Las misiones de los países en desarrollo ante la OMC carecen generalmente de recursos suficientes para abarcar todos los aspectos técnicos de las negociaciones y, por tanto, dependen de las aportaciones y opiniones de los expertos de sus capitales. No obstante, a menudo hay muy poca comunicación entre esos expertos y los negociadores de Ginebra. Un grupo de trabajo nacional sobre la facilitación del comercio podría facilitar la comunicación y proporcionar los conocimientos necesarios para el análisis de las propuestas que se presenten.

Además, ese grupo constituye una plataforma para el diálogo con los interesados del sector privado y contribuye, a través de la coordinación interinstitucional de las políticas, a un mayor nivel de coherencia en el plano nacional y en las negociaciones internacionales.

En cuanto a la puesta en práctica de los compromisos negociados, los expertos del grupo pueden hacer aportaciones que faciliten la elaboración de soluciones operacionales y estratégicas y el diseño de un plan de aplicación, teniendo presentes los objetivos más amplios de la reforma de la facilitación del comercio.

Cuestiones relacionadas con la aplicación

El complejo entorno institucional de múltiples organismos con responsabilidades en la esfera del comercio transfronterizo y el tránsito de mercancías hace que la coordinación interinstitucional sea una tarea difícil. Los organismos trabajan de forma atomizada y carecen de la experiencia y la estructura necesarias para la colaboración. Es habitual que sean los conflictos por los recursos y los mandatos entre los diferentes ministerios, departamentos y organismos los que caractericen el entorno en que se mueven las políticas de facilitación del comercio. Las consultas con el sector privado a menudo se limitan a la divulgación esporádica de información y la organización de reuniones informativas con ocasión de la introducción de nuevas leyes y procedimientos o la modificación de los existentes. Cuando se considere la posibilidad de establecer un grupo de trabajo como mecanismo de coordinación se han de tener presentes, por tanto, no solo los arreglos institucionales del propio grupo, sino también los aspectos relativos a la gestión de su funcionamiento cotidiano. Un marco institucional claro en el que se definan las funciones y responsabilidades del grupo de trabajo, un fuerte liderazgo, una visión y unos objetivos claramente definidos, así como un firme compromiso de los participantes, son elementos fundamentales para la sostenibilidad de los grupos de trabajo sobre la facilitación del comercio.

Marco institucional

El establecimiento de los arreglos institucionales para el mecanismo de coordinación es esencial para su éxito y su sostenibilidad.

Los arreglos institucionales específicos para el mecanismo de coordinación interinstitucional sobre la facilitación del comercio variarán de un país a otro según sean el mandato, los recursos y las facultades decisorias que se le asignen. Los grupos de trabajo pueden funcionar con un mandato claro respaldado por el gobierno o desempeñar su labor de forma oficiosa, consultiva y esporádica. Aunque algunos pueden estar facultados para adoptar decisiones importantes, otros tal vez tengan únicamente la consideración de un órgano consultivo de expertos. No existen una estructura ni una función definidas para un grupo de trabajo de esa naturaleza.

La función y las tareas del grupo de trabajo deben estar integradas en el proceso de elaboración de políticas económicas a nivel nacional y han de estar encaminadas a contribuir a los esfuerzos nacionales de desarrollo y reforma. La facilitación del comercio no es sino uno de los muchos objetivos estratégicos de desarrollo de un país y guarda una estrecha relación con metas más amplias de las políticas públicas, entre las que cabe citar la modernización de las aduanas, la reforma del sector público y el fomento de las exportaciones.

Las funciones y responsabilidades del grupo de trabajo deben quedar definidas en su mandato. Algunos elementos que han de quedar claros en ese mandato son los canales de comunicación y la dependencia jerárquica de las instituciones gubernamentales y el tipo de resultados que se esperan del grupo. Así pues, el mandato determina el nivel de control de

los recursos que se atribuye al grupo y cual es su vinculación con el ejecutivo y el gobierno en general. Además, puede que sea necesario asignar la responsabilidad del grupo de trabajo a una entidad concreta.

Si el grupo de trabajo se establece como órgano permanente, debe haber un coordinador que le preste apoyo en el desempeño de sus funciones. El coordinador deberá ocuparse de las funciones de secretaría, como el establecimiento del calendario, la preparación del programa y la elaboración de las actas y minutas de las reuniones y la distribución de información a los miembros del grupo. El coordinador puede ser nombrado o elegido, según el mandato acordado por el órgano. Se recomienda que la elección del coordinador se haga de acuerdo con los interesados, a fin de dotar de legitimidad a esa función. Deben ponerse a su disposición los instrumentos y recursos necesarios para desempeñar su labor. El hecho de reunirse periódicamente y de que se mantenga un archivo apropiado ayudará a mantener la motivación del grupo.

Liderazgo y urgencia

Los arreglos institucionales, no obstante, no son el elemento fundamental para el éxito de un grupo de trabajo interinstitucional. Es necesario, además, que exista una dirección apropiada, especialmente durante el proceso de establecimiento del grupo.

Al principio, el establecimiento del grupo se verá favorecido por la presencia de un dirigente firme, lo que se conoce como un *líder*. Esa persona estimularía el interés del grupo y fomentaría la concienciación acerca de la importancia del establecimiento del grupo de trabajo. Además de estimular el interés, el papel del líder incluiría la promoción de la visión y los beneficios que el grupo de trabajo aportaría a la facilitación del comercio ante el estamento político y los principales agentes económicos y sociales. En ese contexto, ha de ser activo, y estar comprometido con la tarea de una manera casi ideológica —similar a la de un empresario. El liderazgo se demuestra por el ejercicio mismo de la voluntad de guiar el proceso y goza de reconocimiento gracias a la autoridad oficial u oficiosa que proporcionan la competencia reconocida, el acceso al estamento político y la capacidad de movilizar a los demás.

No obstante, hay condiciones que facilitan la aparición de un líder, como la percepción de la urgencia y la expectativa de las ventajas que pueden conseguir las partes interesadas. La urgencia por poner en práctica la reforma de la facilitación del comercio guarda relación con el deseo de un país de reducir los costos comerciales y mejorar la eficiencia del comercio y, en última instancia, la competitividad nacional. Las pruebas recogidas mediante estudios de referencia y auditorías sobre la facilitación del comercio pueden utilizarse para subrayar la necesidad de actuar ante los problemas observados en ese ámbito. Si el grupo de trabajo demuestra su éxito como agente de la reforma, su liderazgo recibirá reconocimiento, recursos y autoridad. Eso servirá de motivación para que sus dirigentes y sus miembros sigan trabajando.

Las negociaciones sobre la facilitación de comercio que tienen lugar en la OMC suponen también un acicate a la hora de conseguir apoyo para esos grupos de trabajo. En el marco de las negociaciones en curso, la facilitación del comercio se ha señalado como un factor clave para el desarrollo económico y, en algunos casos, para la integración regional.

Un fuerte impulso inicial y un liderazgo firme en todo momento son esenciales para guiar la labor de los grupos de trabajo sobre la facilitación del comercio y alentar a los miembros a alcanzar los objetivos del grupo. Una declaración de la misión y un programa

de trabajo son instrumentos necesarios para facilitar a los miembros del grupo la realización con éxito de sus tareas.

Declaración de la misión, objetivos, programas de trabajo y logros

La elaboración de una declaración de la misión es importante para la identificación de un objetivo común y para reflejar las aspiraciones colectivas del grupo. La declaración de la misión debe condensarse en una frase sencilla que sea fácil de comunicar y entender.

Las metas y objetivos sirven para definir más detalladamente el trabajo del equipo de tareas a lo largo de un período concreto. En ese contexto, los objetivos de los grupos de trabajo sobre la facilitación del comercio deben ser de carácter general y continuo para que puedan ser flexibles y someterse a reevaluación a lo largo del tiempo.

Las metas, en contraste con los objetivos, son hitos cuantificables que deben alcanzarse en plazos determinados. Pueden establecerse a corto o a largo plazo. Para alcanzar metas específicas se establecen medidas o tareas. Un programa de trabajo sirve para enlazar los objetivos con las metas y exponer las actividades que habrán de llevarse a cabo. Debería contener también las medidas necesarias, las metas cuantificables y los plazos previstos y deberían consignarse en el las personas o subcomités que, por su demostrada competencia, queden encargados de realizar esas actividades concretas.

La facilitación del comercio es un amplio terreno de políticas que necesita intervenciones en muchas esferas distintas, entre las que pueden citarse: aduanas (modernización), fortalecimiento de la vigilancia del cumplimiento (transparencia y supervisión), gobierno electrónico, logística, infraestructura del transporte y simplificación de los procedimientos comerciales. Las negociaciones en curso en el marco de la OMC y los procesos de integración económica regional añaden otro nivel de complejidad.

Los grupos de trabajo deberían elaborar sus programas de trabajo desde un enfoque pragmático. De otro modo se corre el riesgo de fijar unos objetivos demasiado ambiciosos. Es mejor establecer metas y objetivos alcanzables a corto y largo plazo que sean acordes con los recursos y las facultades en materia de adopción de decisiones de que esté dotado el grupo.

En un contexto ideal, los grupos de trabajo sobre la facilitación del comercio deberían contribuir a los cambios en el ámbito de las políticas y, en la medida de lo posible, poner en marcha esos cambios. Los grupos deberían funcionar a todos los niveles del ciclo de las políticas, desde la detección de los problemas hasta la elaboración y la aplicación de las soluciones.

En ese contexto más amplio pueden existir muchos objetivos con metas distintas, desde las estratégicas a las operacionales. Los objetivos operacionales son muy poderosos a la hora de persuadir a los encargados de la adopción de decisiones y a los miembros del grupo por igual de que la actividad del grupo de trabajo conduce a logros concretos. Mediante los objetivos estratégicos se pretende influir en el proceso de las políticas y orientarlo hacia la aplicación de las reformas necesarias en ese ámbito. El desempeño y el reconocimiento del propio grupo deberían figurar también entre los objetivos. El establecimiento y el mantenimiento de una red viable de contactos con el gobierno y el seguimiento satisfactorio de las decisiones del grupo requieren que este les dedique atención y recursos. Se recomienda encarecidamente que el grupo de trabajo participe en el establecimiento de los objetivos, la elaboración del programa de trabajo y la declaración de la misión, por ejemplo mediante reuniones de planteamiento de ideas. Con ello se

consigue potenciar la sensación de propiedad y el interés en el proceso por parte de sus miembros y lograr de ellos un mayor nivel de compromiso.

Participantes comprometidos

Como se ha señalado más arriba, conseguir una amplia participación de diversos interesados en los grupos de trabajo sobre la facilitación del comercio es fundamental para el éxito. Debe recabarse la participación en el proceso de todos los agentes e interesados pertinentes. Es importante adoptar una estructura integradora para potenciar la legitimidad y el apoyo del grupo de trabajo. No obstante, para conseguirlo es necesario dedicar tiempo y esfuerzo a establecer un ambiente de trabajo basado en la confianza y la transparencia.

Los interesados en la facilitación del comercio constituyen un grupo diverso de organismos públicos y representantes de la comunidad comercial. A continuación se ofrece una lista indicativa de organismos y organizaciones que se ocupan habitualmente de cuestiones relacionadas con el comercio transfronterizo y que podrían ser invitadas a integrarse en el grupo. Los nombres y funciones de los organismos enumerados pueden variar de un país a otro:

- Organismos de ejecución (aduanas, cuarentena, junta de normalización, autoridad portuaria y aeroportuaria, etc.);
- Fiscal general o departamento jurídico del gobierno (para ocuparse de los asuntos jurídicos legales, como las apelaciones);
- Ministerios de transporte, comercio, relaciones exteriores, economía y hacienda, agricultura y ganadería, alimentación y sanidad y medio ambiente;
- El sector privado: una muestra intersectorial que sirva para reflejar una amplia gama de intereses como importadores y exportadores, transportistas, consignatarios y asociaciones, propietarios de carga, cámaras de comercio y asociaciones de empresas de flete, incluidas empresas grandes y pequeñas).

Los representantes en los grupos de trabajo deberían proceder de distintos niveles funcionales, incluidos los directores ejecutivos y no ejecutivos y el personal técnico. Es importante crear un clima abierto de colaboración transparente sobre la base de las contribuciones de cada uno de los miembros, para lo que se necesita tiempo. Existen distintas técnicas de colaboración que facilitan la simultaneidad de distintos niveles de contribución y participación, como los grupos orientados o las agrupaciones de ciudadanos. De esa forma, los miembros de grupo de trabajo pueden participar a un nivel en el que se tengan en cuenta sus limitaciones de tiempo y sus intereses.





Es necesario alentar a los participantes a que se sientan dueños de sus actuaciones y reciban el reconocimiento que merecen por sus logros. Además de recibir las contribuciones de los miembros del grupo de trabajo, las tareas enumeradas en el programa de trabajo deberían distribuirse, de forma que la responsabilidad se reparta entre todos los organismos representados. Se recomienda que en cada reunión se dedique tiempo a informar sobre los progresos conseguidos en las tareas delegadas. Del mismo modo, los miembros del grupo deberían compartir con los demás los problemas que hayan encontrado para que esas experiencias más amplias puedan aprovecharse en la realización de otras tareas en el futuro. Los miembros tienen que percibir que el trabajo del grupo aporta un valor añadido acorde con la cantidad de tiempo que dedican a sus tareas. En ese contexto, las metas cuantificables a corto plazo pueden servir para dar la impresión de un éxito rápido y actuar como una fuerte

motivación para que los miembros intensifiquen su compromiso con el grupo de trabajo y asuman responsabilidades en la realización de tareas.

Etapas para establecer un grupo de trabajo sobre la facilitación del comercio

Teniendo en cuenta los diferentes elementos que se han descrito anteriormente, el establecimiento de un grupo de trabajo sobre la facilitación del comercio puede realizarse con arreglo a un proceso por etapas como el que se expone a continuación:

Etapas para el establecimiento de un grupo de trabajo sobre la facilitación del comercio

- 1) **Identificar el liderazgo**
 - *Reunir un grupo de personas con energía suficiente para dirigir el proceso*
 - *Determinar la urgencia*
 - *Establecimiento de la visión*
- 2) **Formar un grupo de interesados**
 - *Identificar a los interesados*
 - *Transmitir la visión*
 - *Fomentar la sensibilización en torno a la cuestión*
- 3) **Concienciación del grupo para la colaboración**
 - *Establecer objetivos que ayuden a orientar los trabajos*
 - *Institucionalizar el grupo*
 - *Facilitar las actividades de los demás*
- 4) **Realización de la autoevaluación de la esfera de la facilitación del comercio propugnada por la OMC**
 - *Preparar la autoevaluación*
 - *Consolidar los resultados de la autoevaluación*
- 5) **Consolidación del grupo**
 - *Planificar mejoras a corto plazo*
 - *Reevaluar los objetivos y el programa de trabajo*
 - *Hacer un seguimiento del proceso de negociación en el marco de la OMC*
 - *Ampliar el ámbito al proceso de aplicación*

En el caso de los países interesados en fortalecer su mecanismo nacional de coordinación después de realizar la autoevaluación de la OMC, la etapa inicial sería la institucionalización del grupo. Antes de elaborar el mandato y presentarlo al gobierno para su aprobación, es necesario analizar el marco institucional existente para la coordinación y la reforma de las políticas comerciales en el que habrá de integrarse el grupo de trabajo sobre la facilitación del comercio. La siguiente etapa importante sería el establecimiento de un programa de trabajo y unas metas alcanzables, teniendo presente la importancia que reviste conseguir éxitos rápidos y tangibles. El grupo podría comenzar estableciendo unos objetivos limitados centrados en las negociaciones de la OMC o apuntando desde el principio a unos objetivos más acordes con el programa amplio de reforma de la facilitación del comercio.

Directrices y recomendaciones

UN/CEFACT

Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (UN/CEFACT). Segunda edición de la recomendación N° 4, relativa a los órganos nacionales de facilitación del comercio (ECE/TRADE/242, Ginebra 2001).

Directrices de UN/CEFACT para la aplicación de la recomendación N° 4. Creación de un entorno eficiente para el comercio y el transporte. (ECE/TRADE/256, Ginebra, 2000).

El Banco Mundial

Guía de Apoyo a las Negociaciones sobre la Facilitación del Comercio, publicada con la signatura TN/TF/W/51.

UNCTAD

Manual de Facilitación del Comercio, primera parte. Órganos nacionales de facilitación del comercio: Experiencias adquiridas (Ginebra, 2005).

Simplificación de la documentación comercial mediante la aplicación de las normas internacionales³

Antecedentes

Los documentos son el soporte donde se recogen datos e información. Los requisitos en materia de documentos en el ámbito del comercio internacional satisfacen distintos propósitos. Entre ellos figuran, por ejemplo, los documentos exigidos como parte de los procedimientos gubernamentales, la gestión de la cadena de suministro y los requisitos de pago. El cumplimiento de los diferentes requisitos en materia de documentos se hace problemática, por cuanto es necesario presentar la información a distintos organismos de diferentes países, en distintos idiomas, en diferentes formatos y con diversos elementos de confirmación adjuntos. Empresas, comerciantes y transportistas nacionales e internacionales tienen que lidiar con numerosos documentos y formularios (a veces hasta 40 originales) que a menudo contienen datos e información redundantes y repetitivos (200 datos como promedio).

En la publicación del Banco Mundial **Doing Business** (www.doingbusiness.org) se presentan datos de países concretos sobre los requisitos en materia de documentos exigidos para las operaciones de exportación y se da información sobre los costos de oportunidad que supone la tramitación de los documentos comerciales. De los datos se desprende que, en muchos países en desarrollo, los costos derivados de la preparación de la documentación son el factor de costo más importante en el proceso de exportación. Los exportadores de la India, por ejemplo, se enfrentan a un gasto de 350 dólares de los Estados Unidos por la preparación de la documentación, 120 dólares por el despacho de aduanas, 150 dólares por la manipulación en el puerto y la terminal y 200 dólares por el transporte interior. Los costos derivados de la preparación de la documentación en un país con procesos altamente simplificados y automatizados, como Alemania, se cifraron en 85 dólares por envío. Los datos indican que en el caso de los países en desarrollo y las economías en transición, la simplificación y automatización de los documentos constituye un paso importante a la hora de incrementar la competitividad que exige unos gastos de inversión relativamente bajos.

Así pues, mediante la simplificación de los documentos comerciales se pretende reducir los requisitos en materia de datos y documentos y armonizarlos con las normas internacionales. La armonización de los documentos comerciales es un primer paso hacia el procesamiento de los documentos sin papel y la automatización de las aduanas.

Beneficios

La simplificación y normalización de la documentación comercial aporta beneficios tangibles:

- Menos documentos y formularios más fáciles de rellenar;
- Reducción de las necesidades de tiempo, dinero y recursos humanos, con la consiguiente reducción del costo total de las transacciones;
- Utilización de datos armonizados que facilitan la transmisión de los documentos entre los distintos países y suprimen las barreras idiomáticas;

³ La presente nota técnica ha sido elaborada conjuntamente por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) y la UNCTAD.

- Mayor facilidad de reproducción y menos errores, puesto que los datos solo se consignan una vez;
- Mejora de los controles administrativos; y
- Menos dificultades en la transición a la automatización y la presentación electrónica de los documentos.

Normas internacionales para los documentos, los registros de datos y la transmisión electrónica

A lo largo de los últimos 40 años, las Naciones Unidas han puesto en marcha varias iniciativas para avanzar hacia la simplificación y normalización de la documentación comercial. Como ejemplo de esas iniciativas pueden citarse:

- El Formulario Clave de las Naciones Unidas se adoptó por primera vez en 1963. Se trata básicamente de un diseño general del que pueden derivarse otros documentos (administrativos o comerciales). En ese formulario se organiza la información codificada (señas, comprador, vendedor, requisitos en materia de documentación para determinados productos, etc.) en un formato de casillas situadas en lugares fijos en un documento. La utilización de este formulario garantiza que los mismos datos e información aparezcan en el mismo lugar en todos los documentos y que el formato sea el mismo, independientemente de cual 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 Código de Localidades a efectos de comercio y transporte de las Naciones Unidas (LOCODE) y otras normas internacionales. Los formularios creados con el Formulario Clave de las Naciones Unidas se denominan documentos impresos armonizados.

Ejemplos de documentos internacionales basados en el Formulario Clave de las Naciones Unidas

Documentos reglamentarios:

- Documento Administrativo Único (UE)
- Certificado Fitosanitario (Convención Internacional de Protección Fitosanitaria);
- Certificado de Origen (Convenio de Kyoto de la OMA)
- Certificado del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) (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))
- Formularios Normalizados de la Organización Marítima Internacional (FAL 1-7)

- En el Directorio de elementos de datos comerciales de las Naciones Unidas (UNTDDED, ISO 7372) figura la definición de los términos más importantes utilizados en los documentos comerciales y del comercio internacional. De su publicación y mantenimiento se ocupan conjuntamente la Organización Internacional de Normalización (ISO) y la CEPE. El Modelo de Datos de la OMA se basa en el UNTDED.
- El Reglamento de las Naciones Unidas para el intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte (UN/EDIFACT, ISO 9735) incluye normas, directorios y directrices internacionalmente convenidos para el intercambio electrónico de datos comerciales estructurados entre sistemas informatizados independientes.
- La biblioteca de componentes básicos de las Naciones Unidas es una biblioteca organizada en torno a elementos estructurales tecnológicamente neutrales que se utilizan para definir información que puede organizarse con sintaxis distintas. La biblioteca se basa en la norma ISO 15000-5 (ebXML). Se apoya en las normas UNTDED y UN/EDIFACT. Las estructuras de datos pueden expresarse bien en formato UN/EDIFACT o en lenguaje de etiquetado extensible (XML).
- El propósito de los documentos electrónicos sobre comercio de las Naciones Unidas (UNeDocs) es facilitar el equivalente de los documentos de papel en formato electrónico. UNeDocs se basa en las normas del Formulario Clave y la biblioteca de componentes básicos de las Naciones Unidas.

Cuestiones relacionadas con la aplicación

Para la etapa de aplicación puede adoptarse un enfoque gradual secuencial como el siguiente:

- Simplificación y armonización de los procesos, reglamentos y procedimientos subyacentes;
- Simplificación y normalización de la estructura de los requisitos en materia de datos y documentos; y
- Transformación de documentos en formatos electrónicos y transmisión electrónica.

Requisitos

Un punto de partida para la simplificación es la realización de un análisis sólido de los procedimientos comerciales existentes y los requisitos en materia de formalidades y documentación, las prácticas comerciales y documentales y los sistemas de TIC empleados para generar y procesar los documentos comerciales. Eso podría hacerse tomando una operación como ejemplo y enumerando todos los pasos necesarios, incluidos los requisitos en materia de licencias, los documentos comerciales, los documentos y formalidades gubernamentales, los procesos para el cruce de fronteras, las inspecciones y el tiempo necesario para cumplir con todos ellos.

Sobre la base de ese análisis pueden simplificarse los procedimientos y formalidades y determinarse qué requisitos en materia de información son comunes a varios procedimientos y organismos. Los registros de datos comunes en los principales documentos comerciales pueden reunirse y formar la base de una aplicación nacional de los UNeDocs. Pueden examinarse también las necesidades derivadas de las diferentes tecnologías de la información empleadas por los operadores públicos y privados con miras a introducir una norma común para la transmisión de datos.

Cuando se hayan preparado los nuevos documentos normalizados puede realizarse una prueba para un procedimiento específico de importación o exportación que entrañe la participación de organismos públicos y comerciantes. Una vez validados los nuevos documentos debe informarse a los interesados e impartirse formación para utilizar esos documentos y, en caso necesario, también para manejar los sistemas informáticos utilizados. Sería muy ventajoso contar a lo largo del proceso con la participación activa de comerciantes privados, transportistas, agentes, aseguradores, bancos comerciales y empresas de flete.

El ejemplo de 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 armonizarlos con el 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. Véase el informe sobre el examen de las políticas comerciales de Nigeria, OMC WT/TPR/S/147, 2005.

Instrumentos para la armonización de documentos

El Conjunto de Instrumentos para la Preparación de Documentos Comerciales, elaborado por las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, ayuda a los encargados de la facilitación del comercio a diseñar documentos nacionales armonizados con el Formulario Clave de las Naciones Unidas. Contiene una serie de instrumentos electrónicos para la elaboración de documentos en formato PDF, un manual y muestras de formularios, y una biblioteca de recursos para la armonización de los documentos comerciales. Los documentos elaborados con esos instrumentos pueden convertirse posteriormente al formato electrónico con el formato UNeDocs. Antes de utilizar el Conjunto de Instrumentos, puede ser necesario realizar un análisis de los procedimientos y documentos conexos existentes con miras a racionalizarlos o complementarlos. Para ello, y para dar al Conjunto de Instrumentos una utilización práctica, tal vez sea necesario disponer de asistencia técnica. Además, los funcionarios de aduanas y demás usuarios de documentos comerciales armonizados podrían beneficiarse de esa formación.

Tailandia

El Gobierno de Tailandia ha puesto en marcha un proceso orientado al establecimiento de una ventanilla única a nivel nacional para prestar servicios de logística electrónica. Se han adoptado varias iniciativas, incluyendo algunas destinadas a la simplificación y armonización de importantes documentos comerciales nacionales con el Formulario Clave de las Naciones Unidas. El Ministerio de Transporte completó un proceso de análisis de los documentos relacionados con el transporte y modelización de los documentos y procesos comerciales relevantes utilizando el formato UNeDocs. Se analizaron y armonizaron los requisitos en materia de datos de 57 documentos relacionados con el transporte. Del número inicial de 1.346 elementos de datos se pudo pasar a 210. El Ministerio de Tecnología de la Información y la Comunicación encargó una iniciativa similar para otros 310 documentos relacionados con la concesión de permisos y licencias por organismos gubernamentales de control. El Servicio de Aduanas del Reino de Tailandia ha sustituido su sistema tradicional por unos sistemas electrónicos para la importación y la exportación basados en el lenguaje ebXML. Está colaborando con 28 organismos gubernamentales para integrar los permisos y licencias en formato electrónico con la información sobre la declaración de aduanas para conseguir agilizar el despacho de las mercancías.

Instrumentos para simplificar la documentación comercial

Instrumentos de la CEPE

Pueden consultarse más detalles sobre UNeDocs en la dirección www.unece.org/etrades/unedocs/.

A continuación se enumeran algunas recomendaciones del UN/CEFACT en las que se facilita más información sobre las normas y su aplicación. Pueden encontrarse en la dirección http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm:

- Recomendación N° 1: Formulario Clave de las Naciones Unidas;
- Recomendación N° 6: Formulario Clave de Factura Alineada para el Comercio Internacional;
- Recomendación N° 16: Código de Localidades de las Naciones Unidas a efectos de comercio y transporte UN/LOCODE;
- Recomendación N° 22: Formulario Clave para las Instrucciones de Expedición Normalizadas;
- Recomendación N° 25: Uso del Reglamento de las Naciones Unidas para el intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte (UN/EDIFACT).

Organización Mundial de Aduanas

Entre los instrumentos de la OMA figura el Modelo de Datos Aduaneros. Se trata de una 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.

Organización Marítima Internacional

En la norma 2.1 del Convenio de la OMI para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional (OMI-FAL) se enumeran 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. Se han elaborado Formularios Normalizados para siete documentos.

Conjunto de instrumentos para la preparación de instrumentos comerciales

Se trata de un conjunto de instrumentos y directrices elaborado por las cinco comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas (CEPE, CEPAL, CEPA, CESPAP y CESPAP) para el diseño de documentos y formularios comerciales de alcance nacional, sectorial y empresarial basados en las normas internacionales y otros instrumentos. Véase la dirección <http://unece.unog.ch/etrade/tkhome.aspx>.

Sección III — Despacho de aduanas

La agilización del despacho de aduanas guarda relación con el artículo VIII del GATT de 1994, especialmente con el artículo VIII.1 c), que estipula: "Las partes contratantes reconocen también la necesidad de reducir al mínimo los efectos y las complejidades 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 el contexto aduanero, se entiende por levante de las mercancías la acción de las autoridades aduaneras en virtud de la cual las mercancías objeto de despacho se ponen a disposición de las personas interesadas. Por despacho se entiende la tramitación de las formalidades aduaneras necesarias para que las mercancías puedan utilizarse en los hogares, exportarse o pasar a otro procedimiento aduanero (Convenio de Kyoto revisado).

Las medidas clave que se proponen tienen por objeto agilizar el despacho y el levante de las mercancías en las fronteras. Entre esas medidas figuran el despacho previo a la llegada, la separación de los procedimientos de despacho y levante, los programas de comerciantes autorizados, la gestión del riesgo y la auditoría posterior al despacho. La modernización de las aduanas mediante la automatización y el uso de las TIC es un avance útil en la aplicación de esos procedimientos.

Resoluciones anticipadas⁴

Antecedentes

Una fuente de diferencias importantes entre los funcionarios de aduanas y los comerciantes guarda relación con el tratamiento que se da a las mercancías con fines aduaneros —determinación del valor, clasificación y determinación de las normas de origen. Las decisiones erróneas en cuanto a la valoración y la clasificación pueden constituir una barrera comercial no arancelaria si, de hecho, se adoptan como forma de esquivar el arancel oficial. También pueden ser un caldo de cultivo de la corrupción si los comerciantes tratan de obtener un tratamiento más favorable para sus mercancías mediante el soborno. Las solicitudes oficiosas de información anticipada acerca del tratamiento que recibirán las mercancías en el momento de entrar en el mercado son habituales en muchos países.

Las disposiciones relativas a las resoluciones anticipadas tienen por objeto establecer un proceso oficial y transparente en virtud del cual los exportadores e importadores que lo soliciten puedan conocer las resoluciones de las administraciones aduaneras antes de organizar la transacción. Las resoluciones resultan así jurídicamente vinculantes para la autoridad aduanera, y en algunos países también para el comerciante, durante un plazo fijo.

Aunque los detalles de las disposiciones relativas a las resoluciones anticipadas pueden variar de un país a otro, algunos elementos comunes permiten establecer la siguiente definición: a efectos de las aduanas, una resolución anticipada es una decisión oficial **vinculante** adoptada **antes de que se realice una operación de importación o exportación**, dictada **por escrito** por una autoridad aduanera competente, por la que se da a conocer al solicitante una **resolución relativa a las mercancías que se desea importar que tendrá validez durante un plazo establecido**.

En las directrices de la OMA sobre las resoluciones anticipadas de conformidad con lo dispuesto en la norma 9.9 del Convenio de Kyoto revisado se dice que la expresión "resolución vinculante" (o "resolución anticipada") se refiere generalmente a la opción de la autoridad aduanera de adoptar una decisión, a petición del operador económico que tenga previsto realizar una operación de comercio exterior, con arreglo a los reglamentos en vigor. La principal ventaja para el destinatario es la garantía jurídica de la validez de esa decisión (véase la dirección <http://www.wcoomd.org>).

Beneficios

Las resoluciones anticipadas aportan mayor certidumbre y previsibilidad a las transacciones comerciales transfronterizas. Se reducen las posibilidades de que surjan diferencias con las autoridades aduaneras en el momento del despacho o el levante de las mercancías acerca de las partidas arancelarias, la valoración y el origen, es decir la elegibilidad para recibir un trato preferente y, por tanto, se evitan retrasos. Se evita que se ponga en entredicho la integridad de los funcionarios de aduanas durante el despacho y se reducen las posibilidades de corrupción.

En resumen, las resoluciones anticipadas pueden ser fundamentales en el momento en que una empresa estudia la posibilidad de dedicarse al comercio transfronterizo. Pueden

⁴ La presente nota técnica ha sido elaborada conjuntamente por la OMA y la UNCTAD.

concluirse contratos de compra o de venta sobre la base de la información contenida en la resolución anticipada.

Esferas temáticas

Clasificación con arreglo al arancel aduanero nacional

La determinación de la partida y subpartida arancelarias apropiadas determina la cuantía de los derechos que habrán de aplicarse a las mercancías. Para la clasificación se utiliza un sistema de codificación, y muchos países basan su sistema en el código del SA (Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías) elaborado y mantenido por la OMA. Muchos códigos arancelarios contienen 10.000 partidas o más, con capítulos sumamente técnicos, como los compuestos químicos, los artículos textiles y los componentes electrónicos. A veces, la clasificación definitiva depende de los análisis de laboratorio realizados sobre una muestra de las mercancías.

De ahí que una resolución anticipada sobre la clasificación pueda simplificar en gran medida el proceso de despacho y reducir los retrasos.

Valoración de las mercancías

El establecimiento del valor de las mercancías a efectos de aduanas es la base para determinar la cuantía de los derechos correspondientes. Puede tratarse de un proceso largo y complejo en el que las prácticas de los distintos países varían. En general, la valoración de las mercancías se basa en el valor de transacción o consignado en la factura. En caso de duda del valor de la transacción, las autoridades aduaneras pueden recurrir a otras alternativas para establecer la valoración —como el valor establecido para otras mercancías idénticas o similares. Ese enfoque suele adoptarse en particular cuando compradores y vendedores están asociados o relacionados de alguna manera.

Para que el proceso de valoración sea transparente, es importante apoyarse en criterios claros y objetivos como los que figuran, por ejemplo, en el Acuerdo de la OMC sobre valoración en aduana. Además es importante mantenerse vigilantes ante la práctica de utilización de facturas fraudulentas.

Una resolución anticipada sobre los criterios de la valoración en aduana es una medida útil de facilitación, puesto que permite a los comerciantes saber qué documentos de apoyo tendrán que presentar para demostrar el valor de las mercancías. Si las autoridades aduaneras ponen en duda el valor de las mercancías, la carga de la prueba recae en el importador.

Normas de origen

Una norma de origen es un criterio que las autoridades aduaneras utilizan para determinar la nacionalidad de un producto o un productor. Las normas de origen revisten especial importancia cuando en los acuerdos preferenciales se contempla la discriminación de las mercancías dependiendo de su procedencia. No obstante, la determinación del origen es compleja, puesto que el procesamiento de las mercancías puede realizarse en varios países y requerir la utilización de productos originarios de distintos países.

Las resoluciones anticipadas sobre el origen se contemplan ya en el Acuerdo de la OMC sobre normas de origen.

Cuestiones relacionadas con la aplicación

La legislación nacional ha de proporcionar el marco jurídico necesario para garantizar la validez de las resoluciones anticipadas. En las leyes se ha de estipular claramente la información que debe presentar el solicitante, el plazo de validez de una resolución anticipada y los motivos por los que se podría revocar, como una modificación de las disposiciones legales o la presentación de información falsa. Además, también han de aplicarse a las resoluciones anticipadas las disposiciones relativas a los procedimientos de recurso por la vía civil o la administrativa.

Posteriormente, será necesario establecer los procedimientos necesarios para la formulación y la tramitación de una solicitud. Esos procedimientos deben incluir una especificación del plazo previsto al formular una solicitud, el medio de comunicación y el plazo de que disponen las autoridades para transmitir una respuesta.

En la sede de la autoridad aduanera debe crearse una sección o dependencia especializada para la tramitación de las resoluciones anticipadas que deberá estar dotada de suficiente personal cualificado. La creación de una base de datos sobre las resoluciones podría facilitar la labor del personal y mejorar la coherencia de las resoluciones. Por último, debe informarse cabalmente a las oficinas fronterizas de las resoluciones anticipadas que se adopten. Es necesario estudiar la forma en que la infraestructura existente en materia de TI puede servir de apoyo a ese tipo de comunicaciones.

La tramitación de las solicitudes de resoluciones anticipadas puede realizarse inicialmente con documentos impresos y transformarse más tarde en un proceso electrónico.

Auditoría posterior al despacho⁵

Antecedentes

Se entiende por auditoría posterior al despacho el control aduanero basado en una auditoría realizada después del levante de las mercancías. El objeto de esas auditorías es determinar la exactitud y autenticidad de las declaraciones y abarca la verificación de los datos comerciales de los comerciantes, los sistemas empresariales, los registros y los libros. Ese tipo de auditoría puede realizarse en los locales del comerciante y estar orientada a las transacciones individuales, lo que da lugar a un tipo de auditoría que se denomina "basada en las transacciones", o abarcar las importaciones o exportaciones realizadas a lo largo de un determinado período, lo que da lugar a una auditoría "centrada en la empresa".

Las auditorías posteriores al despacho pueden realizarse caso por caso, centrándose en determinados operadores seleccionados en virtud del análisis del riesgo de la mercancía y del comerciante, o de una forma regular y planificada establecida en un programa anual de auditorías. Además, la auditoría puede utilizarse también como criterio para ofrecer un trato especial a determinados operadores económicos.

En el capítulo VI del Anexo General del Convenio de Kyoto revisado se enuncian muchas normas para todos los aspectos del control de los procedimientos aduaneros, incluido el uso de los controles basados en auditorías (normas 6.6 y 6.10).

La utilización de auditorías posteriores al despacho refleja un enfoque distinto del control de los procedimientos aduaneros, puesto que tiene el efecto de facilitar el levante inmediato de las mercancías o, al menos, la reducción del tiempo necesario para esa operación. La realización de auditorías posteriores al despacho forma parte de la estrategia de gestión del riesgo.

Reducción de la espera para 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 y los comerciantes pueden disponer de ellas poco después de su llegada al país.

Al aplicar las técnicas de gestión del riesgo y el control basado en auditorías, las autoridades aduaneras pueden dar salida a la mayoría de los embarques (hasta el 80% o el 90% del total de las importaciones en la mayoría de los países) y retener únicamente aquellos que coincidan con los perfiles de riesgo establecidos. La carga no seleccionada se entrega inmediatamente, aunque podrá estar sujeta a un control posterior, es decir, una auditoría posterior al despacho.

Ahorro en las tasas de almacenamiento

Como consecuencia directa de la agilización del proceso de despacho se reducirán las tasas por depósito y almacenamiento, así como los gastos de seguro de las mercancías en depósito.

Control más eficaz

⁵ La presente nota técnica ha sido elaborada conjuntamente por la OMA y la UNCTAD.

Las auditorías posteriores al despacho pueden aplicarse para todos los regímenes aduaneros, —es decir, la importación temporal, las mercancías en régimen de perfeccionamiento activo, las zonas libres de derechos, los artículos con arancel de usuario final, etc.— y, por tanto, pueden contribuir a mejorar el control aduanero de algunos de esos regímenes que no pueden comprobarse en la frontera.

La auditoría posterior al despacho permite que la aduana cambie de metodología y sustituya un control basado en las transacciones individuales por un control más amplio centrado en 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 e incluirán información de cada declaración aduanal que se registre. La comparación de los precios o las partidas arancelarias de mercancías idénticas o parecidas relacionadas con distintas empresas puede poner de relieve discrepancias indicativas de fraude.

Análogamente, la comparación entre los países de origen de diferentes proveedores o las pautas de comercio dentro de una misma empresa puede poner al descubierto la existencia de declaraciones falsas. Si la auditoría detecta una declaración incorrecta, el funcionario auditor pedirá que se corrija la declaración. Eso puede suponer un pago adicional de derechos o impuestos por el comerciante que contribuya incluso a incrementar los ingresos aduaneros.

Cuestiones relacionadas con la aplicación

Los métodos de control basados en auditorías se ponen en práctica normalmente como parte de un conjunto de medidas de modernización de las aduanas. Generalmente, en los programas de modernización se introducen varios elementos de reforma, entre los que cabe citar:

- El despacho automatizado;
- El despacho previo a la llegada;
- El uso de métodos de gestión del riesgo y auditorías posteriores al despacho; y
- La separación de los procedimientos de despacho y levante de las mercancías.

Las auditorías posteriores al despacho se introducen a menudo conjuntamente con los procedimientos automatizados en las operaciones aduaneras. Sin embargo, los controles basados en auditorías se pueden aplicar igualmente en entornos manuales o semiautomatizados. Los controles posteriores a las auditorías forman parte integrante de los sistemas de gestión del riesgo.

Requisitos previos

Compromiso y apoyo – Como sucede con cualquier programa de reforma, el requisito previo más importante es el compromiso firme y el apoyo a largo plazo de los más altos niveles de la organización. Eso conducirá al establecimiento dentro de los departamentos de aduanas de un equipo de auditoría que cuente con las aptitudes, las directrices y la normativa necesarias.

Enmienda de la legislación y los reglamentos – En las leyes y reglamentos sobre aduanas de muchos países se establecen el mandato y la obligación de las autoridades aduaneras de, entre otras cosas, inspeccionar las importaciones y las exportaciones tanto físicamente como en lo que se refiere a la documentación. Además, esas normas raramente permiten a las autoridades aduaneras inspeccionar los libros y registros en los locales de los comerciantes. Así pues, los países deberían estudiar la posibilidad de revisar su legislación y otorgar a esas autoridades la autoridad necesaria para poner en práctica los nuevos métodos de auditoría.

Del mismo modo, podría ser necesario elaborar o revisar los principios nacionales de contabilidad en los que se establecen los requisitos generales de la teneduría de libros de los comerciantes. Puede ser necesario también promulgar legislación nacional para garantizar que los comerciantes cooperen facilitando no solo el acceso a los libros, registros, etc., sino también acceso al personal y un espacio para trabajar durante la auditoría.

Estrategia y planificación – La administración aduanera debe elaborar una estrategia en materia de auditorías y un proceso claro por etapas que guíe al personal en su aplicación.

Fomento de la capacidad – Debe impartirse formación al personal de aduanas para que entienda plenamente la eficacia de las auditorías posteriores al despacho. Además, deben impartirse cursos de capacitación para fomentar la sensibilización acerca de la labor analítica necesaria para aprovechar al máximo el sistema. También será necesario impartir formación sobre los métodos habituales de teneduría de libros y los métodos de auditoría.

Cooperación con los comerciantes – Las auditorías posteriores al despacho se realizan a menudo en los locales de los comerciantes cuando las autoridades aduaneras necesitan información adicional para verificar los documentos de despacho. Así pues, es importante establecer un clima positivo y de cooperación entre los servicios aduaneros y los comerciantes.

Aptitudes necesarias

La auditoría posterior al despacho es una medida de facilitación del comercio basada en el conocimiento específico de los métodos de auditoría. Esos conocimientos solo se pueden adquirir mediante la participación en cursos de capacitación, especialmente en el contexto de la gestión de riesgos.

Evaluación de la aplicación efectiva

Debería disponerse un sistema de presentación de informes que proporcione a la administración (y a las autoridades encargadas de la supervisión del servicio de aduanas) las pruebas apropiadas de los resultados alcanzados por el equipo de auditoría. La administración aduanera puede realizar evaluaciones periódicas utilizando, por ejemplo, las directrices de autoevaluación de la OMA. Cabe destacar también que la participación de las organizaciones empresariales locales en el proceso de evaluación puede ser muy útil, por cuando añade credibilidad a la evaluación y fortalece la cooperación entre los servicios aduaneros y la comunidad empresarial.

El objetivo de la introducción de las auditorías posteriores al despacho es contribuir a la aplicación de unos procedimientos aduaneros más eficaces y simplificados que conduzcan, en primer lugar, a un mayor nivel de cumplimiento, por lo que la reducción de la cuantía de los derechos e impuestos recaudados a raíz de las auditorías mostrará también la eficacia tanto de las auditorías posteriores al despacho como de los procedimientos simplificados.

Capacidad local

La modernización de los procedimientos aduaneros, incluido el control basado en las auditorías posteriores al despacho, es importante y necesaria para los países que aspiran a aprovechar todas las ventajas que ofrecen la liberalización y la globalización del comercio. Aunque el establecimiento de la legislación y la estrategia general necesarias para la modernización es competencia de los gobiernos, su puesta en práctica y funcionamiento corresponderá a las oficinas aduaneras locales. Es necesario impartir formación al personal de las oficinas de aduanas locales para que comprendan las ventajas y el funcionamiento de las medidas de auditoría posterior al despacho.

Separación de los procesos de levante y de despacho⁶

Descripción

En el Convenio de Kyoto revisado de la OMA se define el despacho de aduanas (desaduanamiento) como "el cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para permitir a las mercancías ingresar para el consumo, ser exportadas o ser colocadas bajo otro régimen aduanero" (Anexo General, cap. 2), y el levante (retiro) de mercancías como "el acto por el cual la Aduana permite a los interesados disponer de las mercancías que son objeto de un desaduanamiento" (Anexo General, cap. 2).

Habitualmente, las autoridades aduaneras no autorizan el levante de las mercancías hasta que se han resuelto todas las cuestiones relativas a la transacción y se han satisfecho todos los derechos e impuestos, es decir, hasta que se ha completado el despacho. No obstante, el levante definitivo puede retrasarse por varios motivos, como una decisión pendiente sobre la clasificación y la valoración, la falta de algún documento o la interposición de un recurso contra una decisión. Esos retrasos tienen un efecto negativo en la cadena de suministro de los comerciantes, puesto que las mercancías quedan retenidas en una instalación controlada por la aduana y el comerciante no puede disponer de ellas.

La separación de los procesos de despacho y levante de las mercancías significa que la aduana las entrega antes de que se produzca el pago de los derechos e impuestos en los casos en que aún esté pendiente la clasificación definitiva de las mercancías, su valoración u otras formalidades. Normalmente se exige una garantía por la cuantía de los derechos e impuestos en forma de depósito o aval.

Beneficios

La introducción de un reglamento que permita la separación de los procesos de despacho y levante de las mercancías aporta beneficios sustanciales especialmente para los comerciantes, puesto que se ajusta mejor a una cadena de suministro más rápida y sin trabas utilizada especialmente en el comercio electrónico y las estrategias "justo a tiempo". Además, las mercancías retenidas en los almacenes de las aduanas tienen que pagar una tasa y generan gastos de inventario y seguros para los comerciantes. Desde el punto de vista de las aduanas, la separación reduce las necesidades en materia de infraestructura de depósito y almacenamiento. Los riesgos inherentes al adelanto del levante de las mercancías están suficientemente controlados mediante el depósito de una fianza antes de su entrega.

Motivos de retraso

Los retrasos en el proceso de despacho final pueden deberse a diferentes motivos. Los más frecuentes son el establecimiento del valor de las mercancías a efectos aduaneros, la determinación de la clasificación correcta y la falta de algún documento.

Problemas con la valoración – A menudo 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

⁶ La presente nota técnica ha sido elaborada conjuntamente por la OMA y la UNCTAD.

factura o no estar bien documentado un descuento en el precio, o bien la aduana puede solicitar documentación adicional para verificar el valor declarado. Resulta particularmente difícil establecer la valoración (precio de transferencia) cuando el exportador está asociado con 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 XIII 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 [de la OMC]."

Además de las dificultades en la valoración, hay otros motivos que pueden provocar retrasos importantes en el proceso de despacho y para los que no puede encontrarse una solución similar en una disposición de la OMC, como pueden ser:

- Problemas con la clasificación, por ejemplo, casos en que la partida arancelaria no pueda determinarse a partir de los datos de que se dispone en el momento del despacho o cuando surge alguna diferencia entre las autoridades arancelarias y el declarante;
- La falta de algún documento, por ejemplo información insuficiente acerca de las condiciones de transporte, la calidad o la cantidad de la mercancía; ausencia de certificados de origen que justifiquen el trato preferencial o de certificados sanitarios, etc.

Cuestiones relacionadas con la aplicación

Requisitos previos

- Fomento de la capacidad y de la sensibilización acerca de las ventajas que aporta la separación de los procedimientos de despacho y levante de las mercancías, el sistema de garantías financieras y las condiciones relativas al nuevo procedimiento para el personal de aduanas y la comunidad comercial, incluidos los transportistas y agentes de aduanas, las asociaciones profesionales y el sector bancario.
- Formación del personal de aduanas – Aunque la responsabilidad de la planificación y la facilitación de los medios para la modernización de las aduanas recae en el gobierno, su puesta en práctica y funcionamiento corresponderán a las oficinas aduaneras locales. Será necesario impartir al personal de aduanas formación sobre los nuevos procedimientos aduaneros, incluidos los sistemas informáticos, y establecer buenas relaciones con la comunidad empresarial.
- Garantías – Cuando las empresas importadoras deseen acogerse a los procedimientos separados de levante de las mercancías, deberá disponerse de un sistema de garantías que asegure el pago de los derechos de impuestos. Esos sistemas podrían ofrecer diversos instrumentos, como las garantías bancarias, los avales y el depósito de efectivo.
- Modificación de la legislación – Es posible que los gobiernos tengan que revisar sus leyes de aduanas y facultar a estas, en su caso, para separar los procedimientos de despacho y levante de las mercancías.

Garantía de pago

El establecimiento de mecanismos financieros tendientes a garantizar el pago y el cumplimiento de las normas por parte de los comerciantes es un requisito previo para el levante anticipado de las mercancías. Una vez que un comerciante ha depositado en la aduana una fianza o garantía, pueden aplicarse diversos procedimientos simplificados. Los instrumentos de garantía pueden adoptar diversas formas, como un depósito en efectivo, un aval de un banco o empresa aseguradora, una fianza u otra obligación jurídicamente vinculante que responda del pago de los derechos e impuestos. La garantía puede abarcar una sola transacción o tener carácter general y abarcar varias transacciones.

Ejemplo de un sistema de créditos que hace posible el pago diferido

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. En el plan se exige una garantía, un aval u otro tipo de caución adecuado a todos los importadores que lo utilizan.

Evaluación

Hay varias formas de evaluar la aplicación efectiva de los procedimientos separados de levante de mercancías. Los indicadores de la aplicación efectiva serán la utilización real por los comerciantes de los nuevos procedimientos y el tiempo necesario para proceder al levante de las mercancías.

Los auditores internos pueden encargarse de verificar si los nuevos procedimientos se han comunicado adecuadamente al personal y a la comunidad de comerciantes. Además, en la evaluación deben determinarse si se han completado las actividades de fomento de la capacidad y si se ha hecho el correspondiente seguimiento. La participación de las organizaciones empresariales locales en el proceso de evaluación puede ser muy útil, por cuanto añade credibilidad a la evaluación y, al mismo tiempo, contribuye a fortalecer la cooperación entre las autoridades aduaneras y la comunidad empresarial.

La gestión del riesgo en el control aduanero⁷

Antecedentes

Una característica común de los servicios de aduanas es el elevado volumen de transacciones que manejan, volumen que hace imposible la comprobación de todas ellas. 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 fraudes 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, respondan ante el aumento de los delitos cometidos en las transacciones y el terrorismo. Esos intereses antagónicos obligan a buscar un equilibrio entre la facilitación y el control.

Los controles aduaneros deben garantizar que el movimiento de todos los buques, vehículos, aviones, mercancías y personas a través de las fronteras se efectúen de conformidad con las leyes, los reglamentos y los procedimientos que determinan el proceso de despacho de aduanas. Dado el gran número de transacciones de exportación, importación y tránsito, muchas administraciones aduaneras recurren al análisis del riesgo para determinar qué personas, mercancías y medios de transporte deben inspeccionarse y con qué nivel de detalle (Convenio de Kyoto revisado de la OMA, norma 6.4). El análisis del riesgo y la evaluación del riesgo son procesos analíticos que se utilizan para determinar qué riesgos son más graves y deben tener prioridad a la hora de hacerles frente o adoptar medidas correctivas.

En los programas de selectividad de las inspecciones se recurre a la aplicación de los perfiles de riesgo, establecidos previamente mediante un proceso de análisis y evaluación del riesgo. En los perfiles de riesgo se contemplan varios indicadores, como el tipo de mercancía, el conocimiento que se tiene del comerciante y sus antecedentes en relación con el cumplimiento de las normas, el valor de las mercancías y los derechos correspondientes, los países de origen y destino, el modo de transporte y las rutas empleadas y se elaboran basándose en las características que suelen mostrar los embarques ilícitos (o los pasajeros infractores).

La elaboración de perfiles se basa en gran medida en la reunión, la tabulación y el análisis de la información disponible y la OMA ha elaborado varios instrumentos para ayudar a los países miembros en esa tarea y en la recogida de información. La base de datos de la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude de la OMA, por ejemplo, puede aportar información útil para la elaboración de perfiles de riesgo.

Esos perfiles sirven después como guía de los programas de selectividad de las inspecciones, en virtud de los cuales los datos declarados se analizan con arreglo a los embarques y parámetros de riesgo detectados y, en función del nivel de riesgo seleccionado, las mercancías y personas se dirigen a los diferentes canales del control aduanero.

⁷ La presente nota técnica ha sido elaborada conjuntamente por la OMA y la UNCTAD.

Establecimiento de canales de control de aduanero del SIDUNEA basado en la gestión del riesgo

Canal verde	=	Levante inmediato sin inspección
Canal amarillo	=	Comprobación de la documentación
Canal rojo	=	Inspección física de las mercancías y documentos
Canal azul	=	Inspección en una etapa posterior (auditoría posterior al despacho)

Las técnicas de gestión del riesgo son un medio útil para garantizar simultáneamente el cumplimiento de las normas, la seguridad y la facilitación del comercio. Al clasificar de forma selectiva las mercancías y los pasajeros para su inspección se consigue agilizar el despacho y el levante de las mercancías o el paso de los viajeros. Los embarques y las personas que se consideran de "bajo riesgo" con arreglo a los perfiles establecidos atraen una atención e intervención mínimas de la aduana y pueden procesarse rápidamente. Además el personal de aduanas puede concentrar sus esfuerzos y recursos en un menor número de embarques.

Beneficios

- *Mejor aprovechamiento de los recursos humanos* – Con la introducción del despacho de mercancías basado en la gestión de riesgos, el personal de aduanas puede concentrar sus esfuerzos en un número menor de embarques y puede distribuirse el personal con mayor eficacia.
- *Aumento de la recaudación* – Pese a que se realiza un menor número de inspecciones físicas, la mayor eficiencia y profesionalismo en el control aduanero dará como resultado el aumento de la recaudación de derechos en muchos países.
- *Cumplimiento más estricto de leyes y reglamentos* – Por lo general, la mayor eficiencia de las aduanas, junto con el estímulo que representa por los comerciantes la agilización del levante de las mercancías en el canal verde, contribuye a mejorar el cumplimiento de las normas por parte de los comerciantes. Eso, 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 transportan, importan o exportan determinados comerciantes. Normalmente, ese contacto y esa comunicación servirán para mejorar el entendimiento entre ambas partes y su relación en general.
- *Reducción del tiempo de espera para el levante de las mercancías* – El hecho de que en un régimen de despacho eficaz basado en la gestión de riesgos solo se inspeccione, como promedio, del 10% al 20% de las mercancías entraña que los aduanas pueden 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 llevar una o dos semanas. Con la aplicación de las nuevas técnicas de gestión del riesgo, entre el 80% y el 90% de los embarques se podrán retirar en cuestión de horas, lo que supondrá un ahorro apreciable en el costo de las transacciones para los comerciantes.

Cuestiones relacionadas con la aplicación

El cambio de los procedimientos de control entraña también un cambio en la forma en que las autoridades aduaneras perciben y desempeñan su mandato. De siempre se ha pensado que un control del 100% era la única forma de asegurar el cumplimiento de las normas. No obstante, la gestión del riesgo y las inspecciones selectivas que permite suponen un enfoque mucho más eficiente. Para que esa técnica funcione adecuadamente es necesario llevar a cabo una labor preparatoria para que se conozca y entienda el sistema.

En esas actividades debe tenerse presente que:

- 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 del riesgo.
- La organización de cursos para toda la organización puede mejorar la comprensión de los nuevos procedimientos, y que deben impartirse cursos técnicos especializados para el personal que intervenga directamente en la aplicación y el funcionamiento de los nuevos procedimientos.
- Una política de gestión del riesgo y un plan de gestión estratégica pueden ayudar a poner de relieve los objetivos y prioridades que se persiguen al introducir el nuevo sistema.
- Será necesario adaptar la estructura interna de la administración de aduanas mediante la creación, por ejemplo, de un comité de gestión de riesgos en el que están representadas las distintas oficinas de aduanas (regionales y locales). Ese comité se encargará de analizar el riesgo y establecer los nuevos criterios.
- Puede establecerse una dependencia separada en las aduanas (que podría denominarse dependencia de gestión del riesgo) encargada del mantenimiento y el funcionamiento del sistema.
- La dependencia de gestión del riesgo deberá reunir, tabular y analizar los datos sobre los importadores y transportistas obtenidos de fuentes apropiadas, como la base de datos de la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude de la OMA, los partes nacionales sobre incautaciones y los informes que otros gobiernos envíen en el marco de la Convención de Nairobi de la OMA o de acuerdos bilaterales.
- Será necesario revisar las leyes y reglamentos de aduanas a fin de reflejar el uso de las técnicas de gestión de riesgo dentro de los límites legales.
- Se debe utilizar el manifiesto electrónico, que habrá de estar armonizado con las normas internacionales, para poder 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 aduaneras y del grado de cumplimiento de los comerciantes, 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.

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.

Instrumentos de la OMA sobre la gestión de riesgo

Entre los instrumentos de interés, que pueden encontrarse en la dirección <http://www.wcoomd.org>, figuran:

- El Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto revisado de 1999);
- La Guía sobre Gestión del Riesgo;
- Las Directrices para el levante inmediato de los envíos por parte de la aduana;
- El Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE);
- Los registros de datos en materia de seguridad del SAFE;
- El Convenio internacional sobre asistencia administrativa mutua para la prevención, la investigación y la represión de delitos aduaneros (Nairobi, 1977); y
- Los modelos de perfiles/indicadores del riesgo de las evaluaciones normalizadas del riesgo (EC0149E6) que contienen indicadores específicos sobre el tráfico ilícito relacionado con los acuerdos ambientales multilaterales.

Tramitación de procedimientos aduaneros antes de la llegada⁸

Antecedentes

En las transacciones comerciales transfronterizas, el despacho y el levante de las mercancías en los puntos de entrada suponen a menudo un obstáculo para el comercio debido a los largos retrasos. La modernización de los procedimientos aduaneros para agilizar esas operaciones son, pues, un instrumento de facilitación del comercio de importación. La presentación anticipada de los documentos permite que el levante de las mercancías pueda realizarse con poco o ningún retraso desde su llegada.

En el capítulo 3 del Anexo General del Convenio de Kyoto revisado se hace referencia al registro y la presentación anticipada de documentos.

Directrices de la OMA

La OMA, en sus Directrices para el levante inmediato de los envíos por parte de la aduana, ha abordado también el problema de la necesidad que tienen los comerciantes de que se les entreguen las mercancías lo antes posible. Según esas directrices, las mercancías se dividen en cuatro categorías cuyo levante inmediato se puede autorizar siguiendo unos procedimientos simplificados:

- 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.
- Envíos de escaso valor que no están sujetos al pago de derechos o impuestos – El valor límite puede variar de un país a otro y el levante de la mercancía se puede autorizar mediante una declaración simplificada que deberá ser presentada a la aduana por adelantado.
- Envíos de escaso valor sujetos al pago de derechos – El valor límite también puede variar y los derechos e impuestos se liquidarán de inmediato o se aplazará su pago contra la presentación de una garantía. Se podrá utilizar una declaración simplificada o periódica.
- 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 de la mercancía para su posterior despacho si se presta caución que garantice el pago de los derechos e impuestos.

Intercambio electrónico de información

El despacho de aduanas y el levante de las mercancías se pueden agilizar aún más mediante la presentación electrónica de datos. En los países que utilizan sistemas modernos de TIC, los comerciantes pueden presentar a la aduana los documentos y la información necesarios antes de que las mercancías lleguen al país. Los sistemas aduaneros se encargarán de procesar los datos de forma automatizada, incluida la selección con arreglo a los perfiles

⁸ La presente nota técnica ha sido elaborada conjuntamente por la OMA y la UNCTAD.

de riesgo establecidos, y de calcular la cuantía de los derechos. En algunos países, las administraciones aduaneras también envían una notificación a los comerciantes de manera electrónica antes de la llegada de las mercancías al punto de entrada. En el caso de que las mercancías resulten seleccionadas para una inspección física, el importador recibirá una comunicación electrónica para que las mercancías sujetas a inspección por las autoridades aduaneras puedan presentarse sin demora.

Beneficios

- El procesamiento electrónico anticipado de la información facilita el uso de los sistemas de gestión del riesgo;
- Menores retrasos en los cruces fronterizos o puntos de entrada;
- Reducción del tiempo necesario para el levante de las mercancías – La entrega rápida o inmediata de las mercancías reviste una importancia fundamental para los comerciantes por el tiempo que se ahorra; y
- Ahorro en los gastos de almacenamiento y seguros – Esos gastos se reducen como consecuencia directa del despacho de aduanas previo a la llegada.

Cuestiones relacionadas con la aplicación

Requisitos previos para que pueda realizarse la tramitación antes de la llegada

- La transmisión electrónica de los datos y documentos requiere el uso de documentos normalizados en formato electrónico (UNeDocs, UNTDED, Modelo de Datos Aduaneros de la OMA). También es necesario que el intercambio electrónico de información se realice con arreglo a normas que gocen de amplia aceptación, como EDIFACT.
- Cooperación con los comerciantes – La tramitación antes de la llegada es un método que se basa en la cooperación con la comunidad comercial. Así pues, es importante establecer un clima favorable de acceso y respeto mutuos entre las aduanas y los comerciantes.
- Automatización – La tramitación previa a la llegada puede ponerse en marcha en un entorno de automatización completa de los servicios aduaneros, aunque también puede realizarse en un entorno de trabajo manual o semiautomatizado.
- Modificación de la legislación – En muchos países sigue siendo obligatoria la inspección física de los documentos y mercancías por los servicios aduaneros. Así pues, resulta necesario revisar el código aduanero y demás instrumentos jurídicos pertinentes antes de que pueda llevarse a cabo la tramitación previa al envío.
- Aplicación efectiva de un sistema de gestión del riesgo.

Aptitudes necesarias

La puesta en práctica de nuevos procedimientos, como la tramitación previa a la llegada, requiere que se conozcan las opciones y las condiciones relacionadas con el nuevo procedimiento. Eso se consigue impartiendo cursos de formación para el personal de las aduanas y, si es posible, también para la comunidad de comerciantes, incluidos los transportistas y los agentes de aduanas.

Empleo del sistema de automatización de los procedimientos aduaneros

Antecedentes

Los sistemas automatizados constituyen uno de los instrumentos más importantes con que pueden contar las aduanas para simplificar los procedimientos de comercio internacional. Con los procedimientos aduaneros automatizados se sustituye la tramitación manual de los documentos por el tratamiento informatizado de la información transmitida por medios electrónicos. El uso de sistemas aduaneros automatizados facilita el comercio gracias a la armonización de los documentos y formularios, la normalización de los datos y la simplificación e informatización de los procedimientos aduaneros, todo lo cual da lugar a que se agilice el despacho de las mercancías. Esos sistemas también sirven para fortalecer la eficiencia operacional en lo que se refiere al control de los servicios aduaneros mediante la aplicación de procedimientos sólidos y el establecimiento de mecanismos y la consignación de un rastro completo en el campo de la auditoría. Los sistemas aduaneros automatizados proporcionan a los gobiernos estadísticas puntuales y precisas sobre el comercio exterior y los ingresos conexos.

Como complemento de la reforma aduanera, la automatización es una parte integrante de la modernización, que abarca también la armonización de los procedimientos y los documentos aduaneros con arreglo a los convenios, normas y demás instrumentos de ámbito internacional. Se trata de un examen crítico que permitirá la introducción de normas internacionales y prácticas idóneas recomendadas y conducirá a una reforma eficiente de los servicios aduaneros.

La introducción de la automatización en los servicios de aduanas también sirve para estimular el uso de las TIC por otros departamentos gubernamentales e interesados del sector privado cuyas actividades guardan relación con las operaciones aduaneras. Entre ellos cabe citar diversos organismos gubernamentales, importadores, exportadores, expedidores, transportistas, agentes de aduanas, operadores de terminales, bancos y agentes de transportes y de seguros.

Beneficios

Una administración de aduanas moderna y automatizada aporta economías importantes en el ámbito de la logística del transporte y el comercio. La presentación de declaraciones de aduanas, la tramitación de los documentos y el despacho de las mercancías por medios electrónicos añade un importante ahorro de tiempo y un elemento de previsibilidad a todos los aspectos del comercio transfronterizo y limita las posibilidades de esquivar el sistema para los comerciantes y funcionarios por igual. La recaudación de derechos e impuestos mejora y también lo hace la base de datos estadísticos recogidos con fines fiscales y de política económica. Por último, el proceso de automatización de las aduanas conlleva una mejora de las relaciones de trabajo entre los servicios aduaneros y el sector privado. Entre las ventajas específicas cabe citar:

- Presentación electrónica más rápida de las declaraciones aduaneras a través del sistema Direct Trader Input (DTI) u otras conexiones en línea;

- Reducción del tiempo necesario para el despacho de aduanas y menor número de inspecciones físicas de los embarques gracias al uso de aplicaciones orientadas a la gestión del riesgo;
- Aumento de la recaudación de derechos e impuestos y reducción del fraude gracias a la aplicación uniforme de las leyes y reglamentos, el cálculo automatizado de la cuantía de los derechos e impuestos y la seguridad intrínseca de los sistemas;
- Fomento de la capacidad del personal y la administración tanto de las aduanas como del sector privado (por ejemplo, mediante cursos de formación acerca de los documentos y procedimientos simplificados basados en normas internacionales, recomendaciones de las Naciones Unidas y normas de la OMA).

Cuestiones relacionadas con la aplicación

Condiciones previas

Para que la puesta en práctica de los sistemas automatizados en las aduanas tenga éxito es necesario que se cumplan desde el principio una serie de condiciones:

- Un firme respaldo político de los procesos de reforma y modernización por parte del gobierno y las autoridades aduaneras;
- Adopción por los que gestionan el proyecto de una estrategia de transparencia y colaboración que favorezca el apoyo del personal y los usuarios externos, incluidos los intermediarios y agentes (cooperación entre los sectores público y privado);
- Una puesta en práctica gradual de los sistemas de automatización de las aduanas;
- La aplicación de los convenios, normas y demás instrumentos internacionales, incluido un arancel aduanero nacional basado en el SA y la documentación basada en el Formulario Clave de las Naciones Unidas; y
- Un examen global y una modificación de la legislación aduanera y demás instrumentos jurídicos conexos para asegurar su compatibilidad con los nuevos procedimientos, en especial la presentación electrónica de los datos de despacho y la introducción de un documento administrativo único, cuando proceda.

Fines y objetivos

Las principales funciones de las aduanas son controlar la circulación transfronteriza de mercancías, asegurar el cumplimiento de las normas y reglamentos promulgados por el gobierno, recaudar los derechos e impuestos exigibles con arreglo al arancel aduanero nacional y proteger el país de la importación de mercancías y materiales destinados a fines ilícitos y de las actividades terroristas.

Esa compleja labor puede verse facilitada por la utilización de sistemas informatizados consistentes en conjuntos amplios e integrados de programas informáticos con una serie de funcionalidades o módulos como:

- Control de la carga, para supervisar todos los movimientos de importación, tránsito y exportación y velar por que todas las mercancías superen el procedimiento de despacho antes de su entrega o por que se disponga un mecanismo que permita su entrega a los interesados antes del despacho;
- Tramitación de las declaraciones, para introducir y procesar los datos relacionados con el cobro de los derechos e impuestos;

- Pagos y contabilización, para registrar y contabilizar los pagos que realicen importadores y exportadores;
- Operaciones de inteligencia, para almacenar e intercambiar datos destinados a la elaboración de perfiles de riesgo y su aplicación; y operaciones de gestión del riesgo, para seleccionar los embarques que conlleven un mayor riesgo de esquivar los derechos e impuestos o los que sean propensos al contrabando y el tráfico ilícito de sustancias y materiales; y
- 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.

Hoy día se dispone de varios conjuntos de programas informáticos que, a menudo, han sido desarrollados conjuntamente por los sectores público y privado. El más utilizado es el SIDUNEA, desarrollado por la UNCTAD desde 1981 y que se aplica en más de 90 países y territorios.

Personal competente en las TIC

La automatización de las aduanas es un proyecto altamente técnico y complejo y las TIC son muy importantes en todas las etapas de su puesta en práctica. Lo normal es que sea una división de TIC establecida en el seno de la autoridad aduanera la que se ocupe del funcionamiento y soporte de todos esos sistemas. A menudo, en las etapas iniciales se cuenta con expertos internacionales para estructurar el sistema y formar al personal informático local en el funcionamiento y mantenimiento del proyecto. Gracias a esa amplia capacitación, sus cualificaciones y sus conocimientos en el ámbito de las TI pueden incrementar su valor en el mercado laboral hasta el punto de que a menudo son renuentes a quedarse más allá de la etapa de puesta en marcha. Por tanto, únicamente ofreciéndoles condiciones de empleo competitivas podrá lograrse su apoyo continuo.

Equipo y mantenimiento

Un hecho ineludible es que el equipo informático tiene que ser modernizado y sustituido. Por consiguiente, la administración aduanera debe asegurarse lo antes posible de que dispondrá de fondos para ello cuando sea necesario, por ejemplo mediante la imposición de una tasa por transacción que refleje los costos reales y previstos de modernización y sustitución de los sistemas.

Costos

Las consecuencias en materia de costos de la puesta en marcha y el funcionamiento de un sistema de automatización de los procedimientos aduaneros varían de un país a otro en función de la etapa en que se encuentren inicialmente las aplicaciones de las TIC en la administración aduanera (por ejemplo, los programas de reforma y sistemas informáticos existentes), el alcance del proyecto y el nivel de preparación técnica del personal local que vaya a prestar apoyo al proceso de modernización.

Los costos derivados de la aplicación se deben principalmente a las necesidades de equipo, el desarrollo o la adquisición de programas, la formación y las necesidades en materia de consultoría de expertos. De manera más precisa:

- Necesidades de equipo, es decir, adquisición de computadoras y demás equipo relacionado con las TIC, así como medios de conexión, es decir, el acceso a la infraestructura de telecomunicaciones necesaria. Este componente depende

directamente del número de centros físicos que hayan de informatizarse (incluidos los puertos, cruces fronterizos y oficinas regionales), las características del territorio (zonas montañosas, archipiélagos, pasos inaccesibles, etc.) y la necesidad de adaptar los edificios (sede la administración de aduanas, oficinas regionales y puestos fronterizos) en que vayan a instalarse los componentes informatizados.

- Necesidades en materia de programas, es decir, los programas informáticos necesarios para transformar los documentos en los formatos apropiados y automatizar los procedimientos y transacciones aduaneras. Esos programas habrán de ser desarrollados o adquiridos y posteriormente instalados, a menudo por asesores y expertos nacionales o internacionales. Además, los principales elementos de los programas habrán de adaptarse de manera que reflejen las condiciones locales, como la estructura arancelaria y su contenido.
- Necesidades de formación, es decir, los costos derivados de la instalación, funcionamiento y mantenimiento de los equipos y programas informáticos. Esa partida dependerá en gran medida del nivel de cualificación disponible y las consiguientes necesidades de formación del personal y la administración de aduanas.

Además, hay otros costos y retrasos que se deben a factores como las reformas legislativas o la necesidad de construir nuevas oficinas o establecer nuevas redes de telecomunicaciones.

SIDUNEA

Antecedentes

El Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA), desarrollado por la UNCTAD, es un sistema automatizado de gestión de datos aduaneros que puede llevar a cabo todos los procesos relacionados con el despacho de aduanas. Para ello se utilizan procedimientos simplificados y armonizados y documentos comerciales normalizados. El sistema permite el procesamiento electrónico de las declaraciones de aduanas, la gestión del riesgo, las operaciones de tránsito y el despacho acelerado de aduanas, además de recoger datos estadísticos actuales y precisos para fines relacionados con las políticas fiscales y comerciales.

Entre 1981 y 1984, la UNCTAD desarrolló y puso en práctica la primera versión del SIDUNEA en tres países de África occidental con el fin de recopilar estadísticas comerciales. Desde entonces, el sistema ha pasado por tres actualizaciones importantes motivadas por las innovaciones en las esferas del equipo informático, los lenguajes de programación y los programas informáticos con el fin de superar los retos que plantean el volumen y la complejidad crecientes del comercio internacional.

En la segunda versión (1985-1995) se introdujo el concepto de "red de área local" y se aportó una mayor capacidad de procesamiento de datos mediante el uso de servidores de archivos. Con esa versión se inició el procesamiento totalmente automatizado del despacho de aduanas, incluidos los aspectos relacionados con la declaración, el manifiesto, la gestión de efectivo y la contabilidad y el almacenamiento. En la tercera versión (SIDUNEA++, desde 1992 hasta la actualidad) se añadieron módulos y funcionalidades relacionados con las aduanas, como la introducción de datos directamente por los comerciantes, la gestión del riesgo, la vigilancia de las operaciones de tránsito y la presentación de declaraciones por los agentes de aduanas a través de la Internet.

La última versión, con la que realmente se logró la aduana electrónica, se denomina SIDUNEAWorld, se introdujo en marzo de 2002 y es compatible con los principales programas de gestión de bases de datos y sistemas operativos (Oracle, DB2, Sybase MS/Windows y Linux, HP-UX). El uso del lenguaje XML permite el intercambio de documentos a través de la Internet entre la administración nacional de aduanas y los comerciantes, en el plano nacional, y, en el plano internacional, entre distintas administraciones de aduanas. Como utiliza sistemas y dispositivos modernos de telecomunicaciones e instalaciones como los terminales de muy pequeña apertura, puede garantizarse la conexión entre la sede de la administración de aduanas y los puestos fronterizos.

El diseño modular del SIDUNEA permite añadir en cualquier momento programas (módulos) nuevos o mejorados para satisfacer las necesidades de cualquier país. Con esos módulos adicionales se pueden realizar funciones aduaneras como la gestión del riesgo, las operaciones de tránsito o la aplicación de las nuevas normas de seguridad, según cuales sean las prioridades nacionales.

Las ventajas técnicas del SIDUNEA se deben a:

- Su modularidad – que permite su despliegue en una amplia gama de plataformas de equipo y programas informáticos, desde las grandes computadoras centrales a las computadoras personales;
- Su sistema de varios lenguajes y alfabetos que permite la traducción a numerosos idiomas;
- Los dispositivos de seguridad que incorpora, como la autenticación del usuario y el cifrado asimétrico;
- La posibilidad de realizar la actualización de los datos de referencia sin necesidad de programación; y
- Sus características de comunicación de alto nivel, como la Internet y la Intranet, así como su estructura de telecomunicación independiente.

Hasta la fecha, el SIDUNEA es el más amplio programa de cooperación técnica y fomento de la capacidad de la UNCTAD en todo el mundo. Se ha instalado en más de 90 países. Anualmente, se procesan con ayuda del SIDUNEA más de 15 millones de declaraciones de aduanas relativas a operaciones tanto de exportación como de importación.

En el sitio web del SIDUNEA www.asycuda.org puede encontrarse información reciente sobre instalaciones del sistema SIDUNEAWorld. Además, cabe señalar una iniciativa tendiente a introducir un sistema regional de gestión del tránsito en los países de la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC)⁹ y la migración al sistema SIDUNEAWorld que se está realizando en Belice, Dominica y Trinidad y Tabago, países en los que ya funciona el módulo sobre manifiestos.

Objetivos y funciones del SIDUNEA

Objetivos principales

Los objetivos del programa son los siguientes:

- Facilitar el comercio mediante la armonización de los formularios y documentos, la normalización de los datos y la simplificación e informatización de los procedimientos de despacho de aduanas para agilizar el despacho de las mercancías;
- Fortalecer la eficiencia operacional del control aduanero facilitando instrumentos y técnicas modernos, aplicando procedimientos sólidos y facilitando mecanismos y sistemas completos de rastreo para controlar las operaciones aduaneras; y
- Fortalecer el control y la gestión de las aduanas proporcionando a los gobiernos estadísticas puntuales y precisas sobre el comercio exterior y los ingresos para facilitar la adopción de decisiones y la formulación de políticas comerciales.

Acompañados a menudo de un componente de facilitación del comercio, los objetivos del proyecto pueden entrañar las siguientes funciones principales:

- Fortalecimiento de la capacidad institucional de los servicios de aduanas, incluidos los puestos fronterizos;
- Cooperación entre los organismos de control transfronterizos y entre las aduanas y los comerciantes;

⁹ Los países miembros de la CEMAC son: Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial y República Centroafricana.

- Automatización de todos los regímenes y procedimientos aduaneros (control de la carga, procesos de despacho, supervisión del tránsito), mediante una sólida capacidad intrínseca de control de las aduanas con la obtención de manifiestos, la tramitación completa de las declaraciones, la evaluación del riesgo y la determinación de la selectividad, la contabilidad y el cálculo automatizado de derechos e impuestos;
- Racionalización y simplificación de los procedimientos y documentos de aduanas;
- Armonización de los documentos comerciales nacionales con las normas internacionales para los formularios (Formulario Clave de las Naciones Unidas, documento administrativo único), documentos y registros de datos contenidos en las recomendaciones y convenios internacionales como los de la OMA (modelo de datos de la OMA), la CEPE y UN/CEFACT, UN/EDIFACT;
- Utilización del SA y elaboración de unos aranceles aduaneros integrados con las correspondientes leyes y reglamentos nacionales;
- Presentación electrónica de declaraciones aduaneras por los comerciantes y declarantes mediante el intercambio de datos electrónicos y posibilidad de introducción directa de datos por los comerciantes;
- Procesamiento automatizado de las declaraciones de aduanas e intercambio de información con todos los participantes en el proceso de despacho;
- Establecimiento de niveles de referencia de los costos y la duración del transporte;
- Recopilación y almacenamiento de estadísticas comerciales y aduaneras con fines fiscales y de elaboración de políticas;
- Evaluación del marco reglamentario del comercio y el transporte; y
- Transparencia de las operaciones aduaneras y reducción de las posibilidades de fraude.

El SIDUNEA y la gestión de riesgo

Con el creciente volumen de transacciones de comercio internacional, la inspección física sistemática y en profundidad de todas las mercancías está pasando rápidamente a la historia. Los sistemas informatizados de gestión del riesgo determinan el canal que han de seguir las transacciones a través del control de aduanas según los criterios establecidos por funcionarios especializados en la recogida de información y la vigilancia del cumplimiento de las normas. La utilización de procedimientos modernos e informatizados para el seguimiento y la detección de los embarques de alto riesgo, con lo que se reduce el número de inspecciones físicas, parece lograr también el equilibrio más eficiente entre la agilización del despacho de aduanas y la seguridad de la cadena de suministro.

El sistema de gestión de riesgos del SIDUNEA se basa en 25 años de experiencia en la informatización y la realización de operaciones de aduanas en todo el mundo. El SIDUNEA abarca todo el procedimiento de declaración, incluyendo las mercancías y el tránsito. Utiliza herramientas sofisticadas, desde la clásica selección del procedimiento de examen y la asignación de las mercancías declaradas a un canal de control —verde para el despacho de mercancías sin inspección, amarillo para el control de documentos antes y después del levante de las mercancías; rojo para la inspección material de las mercancías antes de su levante, o azul que indica que las mercancías serán entregadas pero quedarán sujetas a la realización de una auditoría posterior al despacho por las autoridades aduaneras— hasta el uso de medios audiovisuales, la obtención de imágenes internas y el uso de dispositivos inalámbricos. Los instrumentos tecnológicos más avanzados permiten a los funcionarios

de aduanas acceder a distancia de manera inmediata a sus bases de datos de información y control.

Actualmente pueden realizarse inspecciones aduaneras en situaciones en las que antes no era posible —por ejemplo, se pueden detener las mercancías en tránsito y verificar que los documentos presentados se corresponden con lo declarado en el momento de partir, o realizar controles por sorpresa de la carga de un contenedor y el estado de las mercancías (despachadas, en tránsito, etc.). El SIDUNEA permite evaluar periódicamente los procesos de gestión del riesgo con el fin de calibrar la eficacia de los criterios de selección y cambiar, ampliar o eliminar los parámetros de gestión del riesgo según convenga.

El SIDUNEA y el tránsito por las aduanas

El módulo de tránsito del SIDUNEA incluye documentos electrónicos a prueba de falsificaciones, la firma electrónica y el registro de todas las transacciones. Los transportistas no tienen que volver a introducir los datos ni tampoco es necesario hacerlo en los cruces fronterizos. El sistema puede tramitar los documentos de tránsito, como el cuaderno TIR. Permite, pues, la plena integración de los procedimientos de tránsito en el despacho de aduanas y la generación de documentos de tránsito a partir de las cartas de porte y declaraciones de exportación.

Cuestiones relacionadas con la aplicación

Reforma de las aduanas

El desarrollo del programa está a cargo de expertos en aduanas e informática de la UNCTAD en estrecha colaboración con las autoridades aduaneras nacionales y los funcionarios de los organismos gubernamentales. La implantación del SIDUNEA forma parte a veces de proyectos más amplios de desarrollo y fomento de la capacidad impulsados por el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo o de los donantes. Esos proyectos podrían estar orientados a la construcción o renovación de las instalaciones y el equipo de telecomunicaciones de las aduanas con arreglo a las especificaciones de la UNCTAD para la instalación y el funcionamiento del SIDUNEA en condiciones idóneas. En algunos casos, de la implantación del sistema se encargan íntegramente los expertos y autoridades nacionales con arreglo a las directrices de la UNCTAD —pero sin el apoyo de esta durante las fases de despliegue del sistema. No obstante, el amplio componente de capacitación cuenta normalmente con la supervisión de expertos de la UNCTAD.

Preparación de los proyectos

La introducción de un programa de modernización y automatización de aduanas debe contar con:

- Un apoyo político de alto nivel;
- Una reforma global de las aduanas, que podría incluir a los organismos gubernamentales y operadores del sector privado relacionados con ellas; y
- Una reforma legislativa y reglamentaria.

El apoyo político es esencial para poner en marcha una reforma aduanera y un factor clave para determinar el ritmo y el éxito de su aplicación. Algunos funcionarios de aduanas pueden oponerse a la automatización por miedo a perder su trabajo y sus privilegios y ver reducidas las posibilidades de intervención discrecional, con lo que podrían tratar de socavar el funcionamiento del programa. Así pues, la etapa preparatoria debe incluir la organización

de seminarios de fomento de la sensibilización y la formación técnica y v funcional del equipo nacional con miras a conseguir su participación en el proceso de automatización de las aduanas. La implantación del programa SIDUNEA se planifica en consulta con las autoridades aduaneras y demás organismos gubernamentales competentes teniendo en cuenta el entorno concreto de los comerciantes y transportistas.

Entre los preparativos técnicos y funcionales figuran la definición de las necesidades del usuario, una evaluación del marco legislativo y reglamentario, un inventario y una redefinición de las etapas de procesamiento de una declaración y su codificación informática y la preparación de las especificaciones técnicas del equipo y los programas informáticos, así como las necesidades en materia de infraestructura física y energética para la implantación.

Etapas piloto e implantación progresiva

El programa SIDUNEA se organiza normalmente en dos fases: una etapa piloto con una duración mínima de un año y medio y una fase de conclusión con una duración en torno a los dos años.

Entre las actividades de la primera etapa figuran:

- Seminarios de fomento de la sensibilización y programas de formación en el sistema SIDUNEA para el equipo nacional;
- Evaluaciones de carácter reglamentario, de procedimiento y operacional y análisis técnicos y funcionales;
- Elaboración del prototipo del programa y la configuración más adaptada a las necesidades nacionales, como el arancel aduanero integrado basado en el SA, los requisitos y reglamentos jurídicos conexos y las normas sobre derechos e impuestos;
- Aplicación de las normas y recomendaciones pertinentes, como las de la Organización Internacional de Normalización (ISO), las Naciones Unidas, la OMA (modelo de datos) y la OMC (valoración en aduana);
- Preparación de módulos de formación de los usuarios de aduanas y capacitación de los comerciantes y operadores acerca del sistema y la documentación de los usuarios;
- Instalación del emplazamiento piloto con todo el equipo y los nuevos procedimientos operacionales; y
- Prueba del sistema piloto del SIDUNEA.

La segunda etapa del proyecto consiste en la implantación progresiva del sistema en todas las oficinas de aduanas del país, lo que conlleva la instalación de redes de área local y el equipo informático necesario, así como la formación de los usuarios. Durante esa fase se van poniendo en marcha componentes auxiliares de la facilitación del comercio, como los siguientes:

- Mejora de los arreglos de transporte;
- Modernización de las prácticas de documentación;
- Fortalecimiento del papel de los usuarios del sector privado (asociaciones de empresas de transporte por carretera, empresas de fletes, bancos y aseguradoras);
- Determinación de los cambios que es necesario introducir en la base jurídica de los reglamentos del transporte por carretera, asociaciones profesionales, transporte de carga y responsabilidad, nuevos procedimientos y documentación de aduanas; y

- Establecimiento de bases de datos y niveles de referencia para el transporte y los movimientos de tránsito, la recaudación de ingresos y otros objetivos de política relacionados con el comercio.

El sistema SIDUNEA y el apoyo regional

El sistema SIDUNEA mantiene centros permanentes de apoyo regional en los siguientes lugares:

- Kuala Lumpur (Malasia) para el Asia Sudoriental (ASEAN);
- Suva (Fiji) para los Estados insulares del Pacífico (centro subregional);
- Bangui (República Centroafricana) para África Central y Oriental (el SIDUNEA se conoce en francés por su acrónimo SYDONIA);
- Dar es Salaam (República Unida de Tanzania) para África Oriental;
- Lusaka (Zambia) para África Oriental y Meridional (COMESA); y
- Caracas (Venezuela) para América Latina y el Caribe.

Esos centros se financian mediante contribuciones de los propios Estados miembros o de instituciones y gobiernos donantes.

Costos

Desde el principio, la propiedad del SIDUNEA como sistema de gestión de aduanas corresponde al gobierno, que se ocupa de su funcionamiento. La financiación de la implantación del sistema o su migración a la última versión es, en general, responsabilidad del país, a veces con la ayuda de subvenciones o préstamos internacionales como parte de un proyecto de desarrollo. La UNCTAD proporciona los programas informáticos y los módulos adicionales del SIDUNEA para su utilización por las administraciones aduaneras nacionales, además de la documentación técnica y funcional y el material destinado a la formación.

La UNCTAD, mediante actividades de asistencia técnica, guía a los expertos nacionales en todas las fases:

- Configuración del sistema de IT con arreglo al código aduanero, los aranceles, los reglamentos y los nuevos requisitos en materia de procedimiento del país, desde el diseño de un sistema normalizado de tramitación de las declaraciones hasta la contabilidad, los pagos y el despacho;
- Formación de los expertos, consultores y demás personal nacional (mediante la técnica de capacitación de capacitadores); y
- Puesta en marcha del sistema piloto e implantación progresiva a nivel nacional.

La UNCTAD también facilita apoyo técnico especial más allá de la duración del proyecto para la solución de problemas y la actualización de los programas informáticos.

Los costes de implantación del sistema SIDUNEA varían según el tamaño y la complejidad del país (número y accesibilidad de los puestos fronterizos y oficinas de aduanas); el volumen del comercio exterior; el estado de su infraestructura física; el nivel de cualificación de los funcionarios gubernamentales y de aduanas; y el hecho de que se trate de un país de tránsito, sin litoral o insular.

Sección IV — Comercio de tránsito

El transporte internacional de mercancías requiere a menudo atravesar el territorio de uno o más países terceros, denominados países de tránsito, como parte de la operación. En el artículo V del GATT de 1994 se dice que las mercancías serán consideradas en tránsito a través del territorio de una parte contratante, *cuando el paso por dicho territorio, con o sin transbordo, almacenamiento, fraccionamiento del cargamento o cambio de medio de transporte, constituya solo una parte de un viaje completo que comience y termine fuera de las fronteras de la parte contratante por cuyo territorio se efectúe*. En ese artículo se estipula la libertad de tránsito de las mercancías, los buques y otros medios de transporte por del territorio de los miembros de la OMC a través de las rutas más convenientes para el tránsito internacional. Se establecen los siguientes principios de la libertad de tránsito:

- i) Igualdad de trato con independencia del pabellón de los barcos, el lugar de origen, los puntos de partida, de entrada, de salida o de destino o la propiedad de las mercancías, de los barcos o de otros medios de transporte que intervengan;
- i) Prohibición de someter al tráfico en tránsito a demoras o restricciones innecesarias;
- i) Prohibición de imponer derechos de aduana, derechos de tránsito o cualquier otro gravamen relativo al tránsito (con excepción de los gastos de transporte y de las cargas imputadas como gastos administrativos ocasionados por el tránsito o como costo de los servicios prestados);
- i) Los gravámenes que se impongan deberán ser razonables, habida cuenta de las condiciones del tráfico:
- i) Respeto del trato de nación más favorecida en relación con los gravámenes, reglamentos y formalidades.

En el contexto de la OMC, se considera que las mercancías están en tránsito cuando el paso por el territorio de otro miembro de la OMC constituya solo una parte del viaje completo entre los países de origen y destino, con o sin transbordo, almacenamiento, fraccionamiento de la carga o cambio de medio de transporte. Así pues, en el artículo V del GATT solo se hace referencia al denominado tránsito completo, es decir, el tránsito en el contexto del GATT normalmente entraña la participación de al menos tres Estados. Cabe señalar que en el contexto de los regímenes de tránsito de aduanas hay otras partes de un viaje que también se definen como tránsito, en particular el tránsito hacia el interior (de una oficina de aduanas de entrada hasta una oficina de aduanas en el interior), el tránsito hacia el exterior (de una oficina de aduanas del interior a la oficina de aduanas de salida) y el tránsito interno (de una oficina de aduanas interior a otra dentro del mismo país).

Habitualmente, los movimientos de mercancías en tránsito deben realizarse bajo supervisión aduanera, es decir, en el marco de un régimen aduanero de tránsito durante el cual se suspende el pago de derechos e impuestos. Para preservar el interés del país de tránsito aun permitiendo la suspensión del pago de derechos e impuestos, en virtud de los sistemas de tránsito aduanero se puede exigir la presentación de una garantía financiera, que suele adoptar la forma de un aval. El artículo V del GATT de 1994 no contiene estipulaciones detalladas acerca de esos regímenes aduaneros de tránsito y esas garantías. Únicamente se estipula que las mercancías en tránsito no deberán ser "*objeto de ninguna demora ni de restricciones innecesarias*" y que estarán exentas del pago de derechos e impuestos, con excepción de unas tasas administrativas y de transporte razonables. Los países pueden exigir también que el tráfico en tránsito acceda a su territorio a través de una oficina de aduanas.

En las propuestas relativas a la aclaración y la mejora del artículo V se tienen en cuenta, entre otras cosas, la posibilidad de fortalecer las disciplinas en cuanto a los requisitos y la administración de un sistema de garantías del tránsito.

Libertad de tránsito y acuerdos de tránsito regionales

Antecedentes

El comercio internacional requiere a menudo el traslado de mercancías a través del territorio de otros Estados. En el caso de los países y regiones sin litoral, el tránsito a través del territorio de otros Estados para acceder a los servicios de transporte en los mercados internacionales es una condición esencial para su integración en la economía internacional. Por tanto, el derecho a pasar a través de otros países, la utilización de procedimientos simplificados y armonizados, incluidos los arreglos sobre las garantías financieras aduaneras en los países de tránsito, y la aplicación de procedimientos administrativos eficientes y rápidos al tráfico en tránsito, incluido el uso de las TIC, son especialmente importantes para el desarrollo económico de los países en desarrollo sin litoral.

La libertad de tránsito como principio¹⁰ del derecho internacional se deriva del acceso al mar de los países sin litoral. Las mercancías, personas y medios de transporte deben gozar de libertad de tránsito para tener acceso al mar. El acceso hacia y desde el mar y los derechos de paso a través del territorio de los Estados han sido objeto de varias conferencias y convenios internacionales que forman la base del principio de libertad de tránsito, comenzando con el Estatuto de Barcelona sobre la libertad de tránsito (1921), el artículo V del GATT de 1947, la Convención de Nueva York sobre el comercio de tránsito de los Estados sin litoral (1965) y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982).

No obstante, el disfrute de la libertad de tránsito está limitado por la soberanía de los Estados sobre su territorio, por lo que la cuestión del derecho de tránsito y el deber de los Estados de permitir el tránsito a través de su territorio siguen siendo cuestiones controvertidas en el derecho internacional. Así pues, tanto en la Convención de Nueva York como en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se establece que el ejercicio del derecho de acceso al mar libre y sin restricciones no podrá interferir en modo alguno con los intereses legítimos del Estado de tránsito. Se entiende, por consiguiente, que aunque existe el derecho a la libertad de tránsito, existe también el derecho del Estado de tránsito a establecer requisitos para conceder el derecho de acceso o de tránsito. Esos derechos de acceso y de tránsito regulan las condiciones y modalidades del ejercicio de esa libertad y, en general, suelen ser objeto de negociaciones bilaterales o multilaterales.

Cuestiones relacionadas con la aplicación

Derechos de tránsito y de acceso

Con carácter general, puede decirse que los derechos de tráfico en tránsito regulan el acceso a un territorio. Son objeto de negociación entre los Estados y forman parte de los acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales sobre el transporte transfronterizo o en tránsito. En esos acuerdos se definen las condiciones y modalidades de los derechos de tráfico

¹⁰ Los principios jurídicos difieren de las normas. Se reconoce generalmente que los principios son las normas más altas y de carácter más general que sirven de fundamento de otras normas, incluidas las leyes, e influyen en ellas. Las leyes tienen carácter explícito y preciso. El principio del derecho internacional, la libertad de tránsito, y los derechos de tráfico más precisos y explícitos son, pues, normas complementarias que regulan el tráfico en tránsito.

en tránsito, incluidos los cupos y las licencias, y demás aspectos técnicos relacionados con las operaciones de tránsito.

Desde una perspectiva operacional, en una operación de tránsito intervienen mercancías, servicios, operaciones, vehículos u otros medios de transporte e infraestructuras. Así pues, el tránsito debe satisfacer diversas normativas nacionales, incluidas las leyes sobre el tráfico y el transporte, los requisitos en materia de licencias, las normas sobre seguridad de los vehículos y las leyes sobre el medio ambiente y sobre la inmigración.

Acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales

Se han firmado numerosos acuerdos bilaterales de tránsito y transporte. En general, en ellos se hace referencia a la práctica y a las normas de ámbito internacional vigentes y contienen disposiciones por las que se establece el ámbito de aplicación de la libertad de tránsito (por ejemplo, si incluye o no a las personas), se designan las rutas de tránsito (que puede limitarse o no a determinadas vías) se regulan las licencias y los cupos, los procedimientos y documentos, los visados, los permisos de conducir, la cooperación transfronteriza, el arreglo de diferencias, las especificaciones técnicas de los vehículos y las certificaciones técnicas, los seguros de responsabilidad frente a terceros de los vehículos a motor, las cuestiones relacionadas con el tránsito aduanero, etc.

Se observa una tendencia reciente en los acuerdos bilaterales a incluir disposiciones sobre seguridad vial con miras a mitigar los riesgos de accidente y las molestias para la población y garantizar la responsabilidad civil en caso de accidente.

De una forma paralela a los acuerdos bilaterales, las tendencias en los últimos años apuntan a soluciones más generales a nivel regional tendientes a establecer o mejorar sistemas de transporte y tránsito integrados y armonizados para favorecer la integración económica regional. En esos acuerdos regionales se contemplan elementos como la armonización de los documentos y procedimientos de tránsito aduanero, la cooperación entre las autoridades, especialmente en los puestos fronterizos, y los sistemas de garantías del tránsito aduanero dentro del ámbito regional.

Como ejemplos de esos acuerdos regionales pueden citarse el Acuerdo Marco sobre Facilitación de las Mercancías en tránsito de la ASEAN; el Acuerdo Marco sobre el transporte en tránsito de la Organización de Cooperación Económica, el protocolo sobre el transporte de la SADC y el Memorando de Entendimiento sobre el Transporte por Carretera de la Unión Aduanera del África Meridional.

Acuerdos sobre corredores de tránsito

Un enfoque complementario de los acuerdos de tránsito que ha ido tomando cuerpo durante los últimos años son los acuerdos de agrupación y de corredores de tránsito. Aunque limitados a algunas zonas geográficas, tienden a ser enfoques de carácter generalizado e integrador que permiten el desarrollo de una buena infraestructura física y unos procedimientos simples y armonizados a lo largo de un corredor de transporte entre varios países en el que participan todos los interesados, tanto públicos como privados. El corredor de Walvis Bay y el corredor de Maputo son ejemplos de acuerdos vigentes sobre corredores transfronterizos que tienen por objeto fomentar la cooperación entre los proveedores de servicios y los usuarios de esos corredores.

Restricciones generales de la libertad de tránsito

Se reconoce generalmente que, sobre la base del derecho internacional vigente, el Estado de tránsito no puede restringir de forma absoluta la libertad de tránsito ni la libertad de acceso al mar. Las restricciones absolutas solo se consideran legítimas si se aplican con carácter temporal y excepcional —es decir, si están justificadas por una guerra o disturbios civiles.

Además, es posible restringir el acceso a determinadas categorías de mercancías por razones de protección de la seguridad y la salud pública (Estatuto de Barcelona) y de la moral pública o enfermedades de animales y plantas (Convención de Nueva York). Esas restricciones al tránsito de mercancías pueden incluir el tráfico de drogas y armas.

La libertad de tránsito abarca también los medios de transporte. Aunque en algunos convenios y textos jurídicos se enumeran de forma exhaustiva los medios de transporte que amparan, no es ese el caso del artículo V del GATT. Así pues, se entiende que los Estados pueden incluir en los acuerdos bilaterales o regionales que concierten, restricciones sobre los medios de transporte que hayan de gozar de libertad de tránsito, como la exclusión de las vías fluviales interiores. De forma implícita, eso significa también que en el contexto del GATT el tránsito se extiende también a los modos de transporte como los oleoductos, gaseoductos y líneas eléctricas.

Tránsito aduanero con garantía

Antecedentes

Los regímenes de tránsito aduanero constituyen una categoría dentro del concepto más amplio de regímenes aduaneros con garantía. Así pues, a veces se denominan regímenes de tránsito con garantía. Otros ejemplos de regímenes aduaneros con garantía pueden ser, por ejemplo, la admisión temporal, el transporte de mercancías libres de derechos, los almacenes o zonas libres de derechos, el procesamiento bajo supervisión aduanera o los regímenes de importación o exportación con fines de perfeccionamiento activo.

Un denominador común de los regímenes aduaneros con garantía es el hecho de que normalmente se requiere que el operador económico beneficiario del procedimiento aduanero en cuestión preste una garantía, es decir, una forma de caución o garantía financiera, ante las autoridades que asegure que todas las obligaciones fiscales para con el país serán satisfechas.

Beneficios

Los regímenes de tránsito aduanero simplifican el proceso cuando las mercancías atraviesan el territorio aduanero de un país tercero. Los operadores se benefician de los procedimientos armonizados y la exención de derechos e impuestos de importación y exportación correspondientes a las mercancías en tránsito, siempre que depositen una garantía. La presentación de un aval a modo de garantía supone una ventaja para los comerciantes, puesto que evita la utilización de efectivo. Por otra parte, las garantías ofrecen mayor fiabilidad en lo que se refiere a la recaudación de los ingresos por las aduanas, puesto que es un banco u otra institución financiera quien se hace responsable del pago de la cantidad garantizada.

Tránsito aduanero

El tránsito aduanero se define en el Convenio de Kyoto revisado de 1999, que administra la OMA, como "el transporte de mercancías en tránsito aduanero desde una oficina de partida a una oficina de destino". A diferencia del artículo V del GATT de 1994, en el que la definición de tráfico en tránsito se limita al denominado tránsito completo, es decir que atraviesa el territorio aduanero desde el puesto fronterizo de entrada hasta el puesto fronterizo de salida, la definición que hace la OMA de los regímenes de tránsito aduanero abarca también el tránsito hacia el interior (desde una oficina de aduanas de entrada hasta una oficina de aduanas situada en el interior), el tránsito hacia el exterior (desde una oficina de aduanas situada en el interior hasta una oficina de aduanas de salida) y el tránsito interno (desde una oficina de aduanas hasta otra situada en el mismo país).

Es necesario establecer una distinción entre los procedimientos de tránsito aduanero nacionales e internacionales. Un procedimiento de tránsito aduanero nacional abarca únicamente el tránsito en un territorio aduanero en el que se encuentran las oficinas de entrada y de salida. Por otra parte, los procedimientos de tránsito multilaterales (bilaterales, regionales o internacionales) abarcan el tránsito a través de varios territorios aduaneros, bien mediante un régimen plenamente integrado, como el sistema de tránsito comunitario de la UE, bien mediante la armonización de determinados aspectos de las operaciones de tránsito, como el sistema TIR, de manera que, por ejemplo, puedan utilizarse documentos o garantías uniformes para toda la operación de tránsito a través de varios países.

Los regímenes de tránsito aduanero normalmente contienen también disposiciones relativas al precinto de las unidades de carga y otras medidas de seguridad, la documentación armonizada requerida y el reconocimiento mutuo de los comerciantes autorizados. (Véanse en el anexo E del Convenio de Kyoto revisado las normas y prácticas recomendadas para los procedimientos de tránsito aduanero.)

Es una práctica general que, con miras a asegurar el pago de los derechos e impuestos correspondientes a las mercancías en tránsito, las autoridades aduaneras exijan una caución o garantía financiera para permitir que se realice una operación de tránsito, con lo que se reduce el riesgo de que esas mercancías se desvíen al consumo interno evitando el pago de los derechos e impuestos correspondientes.

Requisitos de la garantía de tránsito

Los requisitos de las garantías se estipulan en los reglamentos nacionales del país de tránsito o, en su caso, en el marco de los acuerdos regionales internacionales. En esos reglamentos se aclaran, entre otras cosas, la cuantía de la garantía exigida, las personas que deben prestarla y la forma que debe adoptar.

En algunos países se aceptan depósitos en metálico, aunque no se recomienda esa forma de garantía porque no es práctica. En el caso de los depósitos en metálico, el operador de tránsito es el deudor directamente responsable ante las autoridades aduaneras. Las garantías pueden adoptar otras formas. En el contexto de los regímenes nacionales de tránsito, a menudo son las instituciones nacionales financieras o de seguros las que venden las garantías de tránsito en el puesto fronterizo de entrada como sucede, por ejemplo, en el sistema de garantías del tránsito del Irán. Esas garantías cubren únicamente la responsabilidad en un país. En el contexto de los sistemas de tránsito multilaterales, la garantía se adquiere a menudo con antelación a la operación de tránsito, aunque se activan en el momento en que comienza esa operación. Ése es el caso, por ejemplo, del sistema de garantías de tránsito comunitario de la UE y del sistema TIR.

En general, corresponde al operador de tránsito obtener la garantía de un tercero. Es habitual que la garantía la proporcione un banco, una empresa de seguros u otra institución financiera que, de esa manera, se convierte en responsable principal de esa garantía. El beneficiario de la garantía suele ser la autoridad aduanera nacional.

Las garantías pueden ser individuales o completas. La garantía individual ampara una única operación de tránsito. Normalmente abarca toda la cuantía de los derechos e impuestos correspondientes a las mercancías en el país de tránsito. El cálculo de la garantía se basa en las tasas más altas de derechos e impuestos aplicables a las mercancías con arreglo a la clasificación de las mercancías en la aduana.

Una garantía completa, por otra parte, es una garantía continua que puede utilizarse varias veces y ampara varias operaciones de tránsito realizadas por el mismo operador hasta una cuantía de referencia establecida por la autoridad aduanera. La cuantía de referencia se calcula normalmente sobre la base de la cuantía total de los derechos e impuestos que un operador podría tener que pagar por el número estimado de operaciones de tránsito que vaya a realizar durante un período determinado, por ejemplo una semana o un mes. En determinadas condiciones, las garantías pueden reducirse si el operador de tránsito satisface determinados criterios operacionales y financieros, como operar en el marco de programas como el de los "operadores económicos autorizados".

También hay otros sistemas de garantía del tránsito aduanero, como el sistema TIR, en los que la garantía cubre una cantidad fija por cada operación de tránsito. En el caso del

sistema TIR, la cuantía que responde del pago de los derechos e impuestos es de 50.000 dólares de los Estados Unidos por cada tránsito TIR.

En otros casos, por ejemplo cuando son empresas estatales las que actúan como operadores de tránsito, las autoridades aduaneras pueden eximir las, con carácter excepcional, del requisito de la prestación de caución, puesto que esas empresas se consideran autoaseguradas. Algunos países aplican también el concepto de "transportistas avalados", es decir, transportistas que han recibido aprobación para realizar operaciones o de tránsito o de transporte con mercancías libres de derechos sobre la base de una autorización general, normalmente respaldada por una garantía total o una exención de la obligación de presentar caución.

Las operaciones de tránsito aduanero concluyen cuando las mercancías se presentan en el punto de salida de un territorio aduanero o en la oficina aduanera de destino final, donde las autoridades aduaneras habrán de verificar que no se ha producido ninguna interferencia no autorizada con las mercancías. Normalmente, las autoridades aduaneras no liberan al operador de su responsabilidad financiera hasta que han verificado que la operación de tránsito ha concluido realmente de manera correcta. En caso de que se detecte alguna irregularidad, interferencia o fraude, normalmente en la legislación nacional sobre el tránsito se establece que habrá de determinarse la responsabilidad de las personas implicadas en la operación del tránsito y recaudarse posteriormente los derechos e impuestos no percibidos, principalmente de las personas que hayan realizado la práctica ilícita o, como último recurso, de la garantía.

Cuestiones relacionadas con la aplicación

El funcionamiento correcto de un sistema de tránsito aduanero y de un sistema de garantía del tránsito exige que se promulgue y aplique una legislación adecuada. Se ha comprobado en muchos casos que la ausencia de esa legislación, o de su aplicación correcta, socava la utilidad de los sistemas de tránsito aduanero tanto para el sector público como el sector privado.

La prestación de una caución o garantía financiera, que normalmente debería ser un requisito, sigue siendo un problema en lo que se refiere a la aplicación. Al aplicar ese sistema se da por supuesto que existe un mercado financiero o una infraestructura bancaria suficientemente maduros que pueden hacerse cargo de la emisión de una garantía. El hecho de que en la práctica no sea así entraña a menudo que los países exijan el depósito de la cantidad total de los derechos e impuestos correspondientes a la operación de tránsito.

Ejemplo: el sistema TIR

Por lo que se refiere al tránsito aduanero, cabe señalar que el Convenio TIR es el sistema internacional de tránsito aduanero más ampliamente utilizado actualmente. En el Convenio TIR se dispone que las mercancías transportadas con arreglo al procedimiento en vehículos y contenedores aprobados y precintados de transporte por carretera estarán exentas de inspección aduanera, salvo cuando haya sospechas de irregularidad. En el convenio se reducen los requisitos ordinarios impuestos normalmente en los procedimientos de tránsito nacionales y a la vez se hacen innecesarias las inspecciones físicas durante el trayecto, que se limitan a la comprobación del documento de tránsito (carnet TIR) y de los precintos y las condiciones externas del compartimiento de carga o del contenedor. Además, desaparece la necesidad de utilizar garantías y sistemas nacionales de documentación, por cuanto el denominado carnet TIR constituye un documento internacionalmente reconocido que ya conlleva una garantía. Uno de los principales problemas que aún persisten con respecto a la mejora de la eficiencia conseguida gracias al Convenio TIR es la plena aplicación de las tecnologías de la información a nivel internacional.

REFERENCIAS

Organización Mundial del Comercio

"Decisión adoptada por el Consejo General de la OMC el 1º de agosto de 2004 sobre el programa de trabajo de Doha" (WT/L/579, 2 de agosto de 2004).

El anexo D de esa decisión, denominada también "Marco de julio de 2004", contiene las modalidades de las negociaciones sobre la facilitación del comercio.

Proyecto de texto consolidado de las negociaciones (TN/TF/W/165, 14 de diciembre de 2009) y sus revisiones. Todos los documentos de negociación del Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio pueden consultarse en la dirección: http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_negoti_docs_e.htm.

Organización Mundial de Aduanas

Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (en su forma enmendada) – Convenio de Kyoto revisado de 1999.

Marco Normativo de la OMA para Asegurar y Facilitar el Comercio Global SAFE, junio de 2007.

El texto de estos y otros convenios, acuerdos y documentos internacionales de la OMA puede consultarse en la dirección; http://www.wcoomd.org/home_about_us_conventionslist.htm.

OCDE

Las publicaciones de la OCDE que se enumeran a continuación contienen información de interés. Pueden consultarse a través del sitio web de la OCDE en la dirección: http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_36363445_1_1_1_1_37431,00.html:

OECD (2005), The economic impact of trade facilitation, TD/TC/WP(2005)12/FINAL;

OECD (2004), The cost of introducing and implementing trade facilitation measures: Interim Report, TD/TC/WP(2004)36/FINAL;

OECD (2003), The role of automation in trade facilitation, TD/TC/WP(2003)21/FINAL;

OECD (2003), Trade Facilitation Reforms in the Service of Development, TD/TC/WP(2003)11/FINAL;

OECD (2003), Quantitative Assessment of the Benefits of Trade Facilitation, TD/TC/WP(2003)31/FINAL.

Instrumentos de la CEPE

Formulario Clave de las Naciones Unidas (UNLK, ISO 6422, véase www.unece.org/cefact);

The United Nations Trade Data Elements Directory (UNTDED, ISO 7372, véase www.unece.org/cefact);

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

También revisten interés las normas que figuran en la recomendación 33 del Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (UN/CEFACT) sobre la ventanilla única, (véase www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm);

Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras (véase www.unece.org/trans).

Banco Mundial

Luc de Wolf, Jose B. Sokol (2005), Customs Modernization Handbook; World Bank Trade and Development Series. Este manual contiene directrices operacionales para abordar cuestiones como la valoración en aduana, las normas de origen, exención y reducción de derechos, asuntos relacionados con el tránsito y la seguridad, y el uso de las TIC.

World Bank (2009), Border Management Modernization: A Practical Guide for Reformers, World Bank: Washington. Esta reciente publicación del Banco Mundial contiene información práctica sobre las reformas en el ámbito de la facilitación del comercio y el papel que desempeña en ella el sector privado.

World Bank (2006), The transit regime for landlocked States; Law, Justice and Development Series. En esta publicación del Banco Mundial se presenta un estudio completo de los aspectos teóricos y operacionales de la libertad de tránsito en el derecho internacional.

UNCTAD

La reunión de Expertos de la UNCTAD en 2006 se centró en las soluciones que podían aportar las TIC para facilitar el comercio en los puertos y cruces fronterizos.

UNCTAD (2006), soluciones de las TIC para facilitar el comercio en las fronteras y los puertos, TD/B/COM.3/EM.27/2, Ginebra.

Este y otros documentos, resultados de conferencias y exposiciones sobre la facilitación del comercio pueden consultarse en el sitio web de la Subdivisión y Logística Comercial de la UNCTAD en la dirección: www.unctad.org/ttl.

Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio

Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio: www.gfptt.org.