
comercio internacional

Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente

Miguel Izam



NACIONES UNIDAS



División de Comercio Internacional e Integración

Santiago de Chile, noviembre de 2001

Este documento fue preparado por Miguel Izam, funcionario de la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional e Integración.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1680-P

ISBN: 92-1-xxxxxxx

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2001 Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Extracto	5
Presentación	7
I. Resumen y reflexiones finales	9
II. La facilitación del comercio en el marco Multilateral de la Organización Mundial del Comercio	15
A. Síntesis y conclusiones	15
B. Creación, antecedentes y breve caracterización de la Organización Mundial del Comercio.....	16
C. La introducción del concepto facilitación del comercio en la Organización Mundial del Comercio	17
D. Las primeras acciones realizadas en la Organización Mundial del Comercio en relación con la facilitación del comercio a partir de la Conferencia Ministerial de Singapur del año 1996.	17
E. El simposio realizado en la Organización Mundial del Comercio en 1998 en relación con la facilitación del comercio.	19
F. Las reuniones informales de la Organización Mundial del Comercio realizadas en 1998 en relación con la facilitación del comercio.....	20
G. La Conferencia Ministerial de Seattle de la Organización Mundial del Comercio y su relación con la facilitación del comercio.....	22
H. Lo ocurrido en Ginebra en relación con la facilitación del comercio en la Organización Mundial del Comercio después de la Conferencia Ministerial de Seattle.	23

I. La Conferencia Ministerial de Doha de la Organización Mundial del Comercio y su relación con el establecimiento de normas vinculantes sobre la facilitación del comercio.....	24
III. La facilitación del comercio en la Unión Europea.....	27
A. Síntesis y conclusiones.....	27
B. Principales antecedentes de la Unión Europea.....	28
C. Algunos elementos centrales del proceso de desarrollo de la integración económica de la Unión Europea, y su relación implícita con el concepto de facilitación del comercio intra-comunitario.....	28
D. La nueva estrategia de la Unión Europea en relación con el perfeccionamiento de la unión aduanera, y su relación implícita con el concepto de facilitación del comercio intra-comunitario.....	31
E. El concepto de facilitación del comercio en la Unión Europea.....	32
F. La postura de la Unión Europea con respecto a la facilitación del comercio en la Organización Mundial del Comercio.....	33
IV. La facilitación del comercio en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico.....	37
A. Síntesis y conclusiones.....	37
B. Antecedentes, identidad y principales objetivos del Foro.....	38
C. La facilitación del comercio en el Foro: principales problemas a enfrentar y los beneficios de su resolución.....	39
D. La relación entre los principales mecanismos del Foro y la facilitación del comercio como un concepto amplio.....	39
E. Algunos aspectos de la institucionalidad del Foro.....	41
F. La necesidad de readecuar la agenda de trabajo sobre la facilitación del comercio en el Foro.....	42
G. Posibilidades futuras sobre la facilitación del comercio en el Foro.....	44
V. La facilitación del comercio en el proceso para constituir el Area de Libre Comercio de las Américas.....	49
A. Síntesis y conclusiones.....	49
B. Principios elementales y funcionamiento general del foro negociador para establecer el Area de Libre Comercio de las Américas.....	50
C. La preparación de las negociaciones y la constitución de los grupos de trabajo.....	51
D. El proceso negociador y la conformación de los grupos de negociación.....	52
E. La facilitación de negocios en el proceso para constituir el Area de Libre Comercio de las Américas.....	53
F. Las medidas de facilitación de negocios establecidas referentes a los asuntos aduaneros.....	54
G. Las medidas de facilitación de negocios referentes al acceso transparente y expedito de la información de interés para el público.....	57
H. Consideraciones finales.....	58
VI. Principales avances en materia e facilitación del comercio en algunos Acuerdos regionales y subregionales de integración de las Américas.....	61
A. Síntesis y conclusiones.....	61
B. La facilitación del comercio en el Tratado de Libre Comercio de América del norte.....	62
C. La facilitación del comercio en el Mercado Común del Cono Sur.....	64
D. La facilitación del comercio en la Comunidad Andina de Naciones.....	67
E. La facilitación del comercio en el Mercado Común Centroamericano.....	70
F. La facilitación del comercio en la Comunidad de Estados del Caribe.....	72

Extracto

Las definiciones teóricas sobre el concepto facilitación del comercio no necesariamente son coincidentes. También difieren entre sí las acepciones operacionales que este término tiene en la mayoría de los organismos o foros internacionales, incluso en aquellos en los cuales el tema es de algún modo negociado. Luego, una manera amplia y simple de entenderlo sería considerar toda acción intencionada realizada para simplificar los procedimientos comerciales, a fin de reducir los costos de transacción de los intercambios económicos externos, para favorecer un acceso más expedito a los mercados mundiales. En consecuencia, los ámbitos temáticos vinculados a la facilitación del comercio son de larga data y se refieren a los asuntos aduaneros; las normas técnicas y estándares de calidad; medidas sanitarias y fitosanitarias; transporte: terrestre, aéreo, marítimo, lacustre, fluvial y ferroviario; valoración aduanera; infraestructura, propiedad intelectual, servicios vinculados al comercio, tributación, reglas de origen; libertad de tránsito; transmisión electrónica de información comercial; atención de hombres de negocios y de pasajeros; procedimientos aduaneros: transparencia, control y simplificación; comercio electrónico; servicios relacionados con los pagos y los seguros relacionados con las transacciones internacionales; e incluso cuestiones arancelarias y no arancelarias.

En todos los foros internacionales donde se efectúan negociaciones se han incorporado, si bien con distintos niveles de avance, normas que se refieren a uno o más de los ámbitos mencionados, sin que necesariamente se haya hecho referencia explícita a la facilitación del comercio, aunque ciertamente que detrás de dichas disposiciones tal concepto estuvo implícito. Al nivel

mundial, particularmente en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la actualidad el concepto facilitación del comercio está siendo fundamentalmente asociado a la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera. Pero también este tema se ha convertido en una realidad del presente, que se hace patente y apremiante al nivel regional, subregional, bilateral y nacional.

Reformar los sistemas aduaneros exige negociaciones complejas y transformaciones institucionales significativas del sector público. Por ejemplo, capacitación profesional y uso de equipos electrónicos modernos. Luego, sin una coordinada y eficiente cooperación técnica y financiera internacional, no será posible que los países económicamente menos avanzados puedan crear las capacidades que les permitan incorporar las reformas adecuadas para su propio beneficio. Evidentemente que esto no es ventajoso para los intereses de los países más industrializados, ni tampoco para la economía mundial en su conjunto. Felizmente este punto fue explícitamente reconocido en la última Reunión Ministerial de la OMC, realizada en noviembre de 2001. En ella también hubo el compromiso concreto de avanzar durante los próximos años en negociar medidas nuevas relacionadas, por ahora, con aspectos referidos a la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera. Paralelamente, se reforzarán ciertas normativas ya existente en el seno de este organismo multilateral, las cuales están vinculadas a varios de los otros ámbitos temáticos que componen un concepto más amplio de facilitación del comercio.¹

¹ Para mayores detalles, véase la Declaración Ministerial correspondiente a la Reunión Ministerial realizada en Doha, Katar, impreso como documento de la OMC, con la sigla WT/MIN(0)/DEC/W/1, el 14 de noviembre de 2001.

Presentación

El objetivo del presente documento consiste fundamentalmente en revisar las distintas definiciones operacionales que existen sobre el concepto facilitación del comercio en varios acuerdos comerciales internacionales, en todos los cuales de alguna manera el tema se ha negociado o hay anuncios de futuras negociaciones al respecto. La revisión se complementa señalando, cuando se han verificado, los avances normativos logrados en cada caso y también las perspectivas futuras de los mismos. Más allá de su carácter empírico, en el capítulo siguiente se mencionan, si bien de manera bastante marginal, algunos de los pocos desarrollos académicos realizados desde una perspectiva teórica en relación con el concepto de facilitación del comercio.

En términos estructurales, este documento contiene seis capítulos substantivos. El primero consiste en un resumen que es complementado por reflexiones finales que se refieren a como se está viendo en la actualidad la facilitación del comercio en algunos de los principales foros de negociación internacional, cada uno de los cuales es examinado de manera individual y con más detalle en los capítulos posteriores. El segundo se concentra en el seguimiento del tema en el marco multilateral de la OMC. El tercero hace lo propio con respecto a la Unión Europea (UE). De la misma manera, el cuarto se refiere al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), mientras que el quinto está dedicado al proceso para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Por último, el capítulo seis y final está acotado a los más importantes acuerdos regionales y subregionales de integración económica de las Américas. A diferencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), todos los demás están constituidos exclusivamente por países de América

Latina o del Caribe. Estos son los siguientes cuatro: el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad de Estados del Caribe (Caricom).

Cabe hacer una aclaración con respecto a las siglas utilizadas en el documento. En algunos casos éstas están sólo en inglés y en otros existe su traducción al español. Siempre se optó por esta última, incluso cuando la sigla en inglés es más conocida, la que en tales casos generalmente es también mencionada. Las ocasiones en las que no hubo más alternativa que utilizar las siglas en inglés ocurrieron fundamentalmente en el ámbito de APEC.

I. Resumen y reflexiones finales

El término facilitación del comercio corresponde a un concepto que todavía está insuficientemente definido y delimitado. Una manera general e indiscutible de entenderlo podría ser que incluya toda acción intencionada, ya sea unilateral o negociada, tendiente a simplificar los procedimientos operacionales y a reducir o eliminar los costos de transacción que afectan a los intercambios y movimientos económicos internacionales, o que los impiden. Luego, en términos amplios, la facilitación del comercio se relacionaría con una gran diversidad de ámbitos referidos a las transacciones internacionales de bienes o servicios, así como al movimiento de capital y de personas, especialmente de negocios. Por lo tanto, es un concepto que podría referirse a cada una de las medidas que pretendan reducir o eliminar cualquier barrera aplicable al comercio o al desplazamiento de factores productivos entre países.

En consecuencia, los ámbitos temáticos vinculados a la facilitación del comercio serían muy diversos y se referirían a los asuntos aduaneros; las normas técnicas y estándares de calidad; medidas sanitarias y fitosanitarias; transporte: terrestre, aéreo, marítimo, lacustre, fluvial y ferroviario; valoración aduanera; infraestructura, propiedad intelectual, servicios vinculados al comercio, tributación, reglas de origen; libertad de tránsito; transmisión electrónica de información comercial; atención de hombres de negocios y de pasajeros; procedimientos aduaneros: transparencia, control y simplificación; comercio electrónico; servicios asociados a los pagos y los seguros relacionados con las transacciones internacionales; e incluso cuestiones arancelarias y no arancelarias. Sin embargo, esta diversidad temática no facilita

una comprensión más precisa del término. Así las cosas, una manera de obtener mayor claridad sería recurrir a los avances académicos logrados en relación con la definición sobre facilitación del comercio.

Empero, es posible encontrar acepciones teóricas que no coinciden necesariamente al pretender dar cuenta del significado de la facilitación del comercio, dado que enfatizan o excluyen diferentes aspectos temáticos. Por ejemplo, mientras que algunos autores destacan que la definición incluiría solamente los asuntos referidos a las regulaciones técnicas y a los procedimientos aduaneros², en otro documento no se incluye lo concerniente a la infraestructura física, a las barreras no arancelarias, así como tampoco a los asuntos de tarifas vinculados con los servicios, las inversiones y la propiedad intelectual.³ Asimismo, fuentes alternativas han planteado de manera diferenciada la facilitación del comercio de la del transporte.⁴

Entonces, los avances conceptuales en relación con la facilitación del comercio, pese a ser interesantes e insustituibles, todavía no llegan a ser lo suficientemente precisos y consistentes entre ellos como para ayudar a clarificar y a enriquecer la observación de la realidad. Por lo tanto, la mera discusión teórica puede ser inagotable si se mantiene en la abstracción y no va acompañada de una visión empírica sobre las necesidades reales que existen hoy respecto a facilitar el comercio, así como de las posibilidades, ya sean tecnológicas como de voluntad política, que pueden permitir negociar y determinar medidas concretas, factibles y adecuadas, para ser aplicadas, por ejemplo, a nivel mundial o regional.

Luego, una salida complementaria más pragmática consistiría en observar el mundo fáctico, para considerar las distintas acepciones que existen sobre el término facilitación del comercio en algunos de los principales diferentes foros comerciales de negociación, ya sean multilaterales, hemisféricos, regionales o subregionales. Esto parece importante porque un hallazgo importante del presente trabajo es haber constatado que, en cada una de las instancias de este tipo que en él se examinan, se han desarrollado definiciones propias y conceptos operacionales específicos con respecto a la facilitación del comercio. Evidentemente que esta situación responde a sus respectivos intereses y mandatos, así como a sus particulares necesidades, posibilidades, tiempo de existencia, objetivos y acuerdos ya alcanzados. Por ejemplo, como se verá en el capítulo IV del presente documento, en APEC, establecido recién en 1989 y que se encuentra todavía en una fase de definición de su identidad, conceptualmente es difícil distinguir en el seno de este organismo la facilitación del comercio de la liberalización del comercio, incluidos también los aspectos referidos a las barreras arancelarias.

Un caso que contrasta con el anterior es el que se examina en el capítulo III de este documento, que se refiere a la antigua UE. No obstante que aquí se trata de un proceso de integración iniciado hace ya más de cuatro décadas y que ha sido sumamente exitoso en la conformación de un mercado común, y tal vez por esa misma razón, hacia adentro no tiene incorporado el término facilitación del comercio, ya que ha lo largo de su existencia ha ido tomando diversos aspectos temáticos de este concepto y trabajando un sistema de reglas para lograr progresivamente la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Pero siempre la normativa interna correspondiente de la UE, que se ha caracterizado por poseer una dinámica interesante, compleja y eficiente, ha tenido su propio nombre, y en ella nunca se hace mención

² Patrick A. Messerling (Institut d'Etudes Politiques) & Jamel Zarrouk (Arab Monetary Fund) (1999), Trade Facilitation: Technical Regulations and Customs Procedures, 13 September. Documento presentado a la Conferencia de la OMC y del BM sobre los países en desarrollo a propósito de la Ronda del Milenio de la OMC, Ginebra, 20-21 de septiembre de 1999.

³ Véase Brian Rankin Staples (1998), *Trade Facilitation*, draft, October 19.

⁴ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (1979), *El papel de la CEPAL en la facilitación del comercio y el transporte*, (E/CEPAL/1064), marzo. Documento presentado al Decimotercero período de sesiones, realizado en La Paz, Bolivia, del 18 al 26 de abril de 1979. Esta diferenciación entre facilitación del comercio y del transporte también es compartida por diversos documentos de la CEPE.

explícitamente al término facilitación del comercio, pero sin duda en su trasfondo se ha tenido en mente tal idea. De hecho, el único ámbito de la facilitación del comercio en el que todavía se esperan lograr avances importantes entre los socios de este organismo corresponde a las aduanas, y responde asimismo a ese nombre y no a la facilitación del comercio. Como paradoja, o quizá precisamente porque esto es lo que ha ocurrido hacia adentro en la UE, este organismo ha sido el miembro más entusiasta para que en materia de facilitación del comercio en la OMC se disponga de una normativa amplia y vinculante para todos los países que constituyen dicha institución multilateral. También la tendencia actual es que en los acuerdos comerciales existentes o en proceso de negociación entre la UE y sus socios de otras regiones se mencione expresamente el concepto de facilitación del comercio.

Con todo, como se verá en el capítulo V del presente documento, en materia de facilitación del comercio la experiencia del ALCA difiere absolutamente del caso de la UE y de APEC. En efecto, aunque el primero de los organismos mencionados en rigor constituirá fundamentalmente una zona de libre comercio y sólo a partir del año 2005, ya ha establecido cerca de veinte medidas específicas, si bien no vinculantes, sobre facilitación de negocios, las que comenzaron a ser aplicadas en el 2000. Las principales de estas disposiciones se refieren a asuntos aduaneros. Estas normas están operando de manera paralela al proceso negociador global, que está enfocado principalmente hacia los temas de acceso a mercados. Está programado que las negociaciones correspondientes concluyan antes del año 2005.

Por otra parte, como se observará en capítulo II y siguiente de este documento, que corresponde a la OMC, no obstante que algunos de sus miembros han sostenido hasta hace poco una postura ambiciosa en términos de establecer negociaciones más completas sobre facilitación del comercio, sobre todo tomando en cuenta que en dicho organismo multilateral este término fue introducido como tal formalmente en 1996 en la Conferencia Ministerial de Singapur, en la siguiente Reunión Ministerial de 2001 (Katar) se determinó que en el mediano se avanzará en negociar medidas nuevas exclusivamente relacionadas con aspectos referidos a la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera, lo cual constituye ya de por sí un avance trascendente. Paralelamente, se reforzaría la normativa ya existente que está vinculada a varios de los otros ámbitos temáticos que forman parte de un concepto amplio de facilitación del comercio, como son, por ejemplo, la libertad de tránsito, los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, y a la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales.

En conclusión, la experiencia de los organismos examinados en los capítulos anteriormente descritos muestra que:

- No existe una concepción única del concepto facilitación del comercio en el plano operativo de las negociaciones internacionales, ya que prácticamente cada una de estas entidades tiene una definición propia. Asimismo, el avance comparativo de sus normativas al respecto es bastante desigual entre ellas.
- En sus respectivos desarrollos, la mayoría de estas instituciones ha incorporado normativas que se refieren tanto sustantiva como nominalmente a diversos aspectos puntuales y parciales que forman parte de un concepto amplio de facilitación del comercio, aunque este último término no haya sido nunca nombrado explícitamente, si bien en el substrato de cada una de estas disposiciones está implícita la idea o el objetivo de simplificar y de hacer más fluidas las relaciones económicas internacionales entre los países.
- Que la secuencia temática de las normativas respectivamente creadas en las diversas organizaciones ha sido variable y derivada de la voluntad política existente y de las necesidades específicas más apremiantes en cada caso. Por lo tanto, no ha habido

necesariamente una correspondencia temporal en los avances propios de cada uno de los procesos. Esta conclusión tiene las siguientes excepciones:

- Dada la existencia histórica del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el primer ámbito que se incorporó al nivel mundial para facilitar el comercio fue la reducción o eliminación de las barreras arancelarias y, posteriormente, la preocupación por disminuir los obstáculos no vinculados a las tarifas, haciendo que la normativa correspondiente sea más clara y transparente para evitar un uso proteccionista de ella.

Considerando que la OMC es un organismo multilateral que cuenta con normas vinculantes, necesariamente da la pauta de los temas que deben ser seguidos por sus países miembros. De hecho y en consecuencia, en la actualidad se está asociando al nivel mundial la facilitación del comercio a la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera.

En cualquier caso, cabe aclarar que no obstante que tanto el GATT como la OMC son organismos multilaterales que si bien enfatizan la necesidad de que exista una cierta uniformidad en términos temáticos a sus países miembros, no constituyen entidades autoritarias porque en su seno las resoluciones y las agendas de negociación se proponen de manera unánime y consensual por parte de todos sus integrantes, por lo que en definitiva su normativa llega a reflejar un nivel de madurez compartido internacionalmente con respecto a la aceptación de una necesidad y de una forma universal su resolución más adecuada. Esto es válido no únicamente en relación con la liberalización comercial arancelaria y no arancelaria, que sólo fue posible que surgiera al nivel multilateral por ser un objetivo que también era sentido y seguido por los acuerdos de integración existentes, y que asimismo formaba parte de opciones nacionales unilaterales de política económica. Igual cosa sucede con respecto a la presente discusión internacional referida a la facilitación del comercio, actualmente acotada a facilitar los procedimientos comerciales. En efecto, la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera constituye una problemática que de una u otra manera comienza a ser abordada con interés por todos los acuerdos de integración hoy existentes, incluidos los regionales y subregionales de las Américas, que son examinados en el capítulo VI del presente documento. Como se mencionó anteriormente, estos acuerdos son el TLCAN, el Mercosur, La CAN, el MCCA y la Caricom. No obstante ello, comparativamente los avances obtenidos al respecto hasta ahora en cada uno de estos organismos son bastante disímiles.

La idea de facilitar el comercio e incluso el uso del mismo término no representan fenómenos nuevos, ni siquiera en su aplicación exclusiva a los asuntos aduaneros.⁵ Por otra parte, también es claro que la facilitación del comercio, aún entendida sólo como la simplificación, racionalización y eliminación de procedimientos y controles aduaneros innecesarios, se ha mirada tradicionalmente como una actividad de carácter menor en la estructura jerárquica de la política comercial y en el mundo de los negocios internacionales. Esto resulta una paradoja porque justamente se trata hacer más eficientes los trámites comerciales y de inversión, de reducir la documentación, y de centralizar, automatizar y armonizar la información necesaria. Con todo, la atención que se le ha concedido a este tema ha tenido una importancia variable pero felizmente creciente en el tiempo. Al respecto, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) es explícita en señalar que esta percepción ha mejorado de manera progresiva durante los últimos años.⁶

⁵ Ni siquiera en el ámbito latinoamericano, porque la necesidad de facilitar el comercio en América Latina ya se hizo presente en 1928, con ocasión de la Sexta Conferencia Internacional de Estados Americanos, donde se aprobaron dos resoluciones sobre simplificación y normalización de trámites aduaneros y formalidades portuarias.

⁶ Para mayores detalles véase la página ix del documento titulado Trade Facilitation Recommendations: Trade Data Elements Directory, Volume III, Organización de las Naciones Unidas, CEPE, New York and Geneva, 1996.

Esto ha sido posible en parte debido a los avances ya logrados en materia de eliminar las barreras arancelarias y las no arancelarias más tradicionales que han afectado históricamente a las transacciones mundiales. En efecto, estos desarrollos han generado condiciones que han permitido la presencia de un mayor interés por enfrentar la necesidad de simplificar los procedimientos aduaneros, lo que no sólo ha ocurrido en los organismos de integración que realizan negociaciones comerciales, sino que también este tema ha pasado a formar parte de manera más substantiva y actualizada en las agendas de trabajo varias organizaciones internacionales⁷, entre las cuales cabe destacar el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Por otra parte, cabe destacar que la preocupación de algunas de estas entidades por dicho tema es bastante antigua.

Sólo para dar algunos pocos ejemplos, cabe destacar que ya en 1953 se fundó la actual OMA.⁸ Otro hito significativo sucedió en 1961 en el seno de la CEPE, cuando se creó un grupo de trabajo sobre simplificación y unificación de documentos sobre comercio exterior, con el objeto de facilitar los procedimientos oficiales relacionados con las transacciones externas, actividad que ha continuado desarrollándose fructíferamente. Posteriormente surgieron las interesantes y complementarias actividades que al respecto comenzaron a trabajarse en la UNCTAD.⁹ También es interesante señalar que en la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) éste ha sido un tema de permanente actualidad desde agosto de 1975, cuando comenzó a publicarse periódicamente y de manera oficial el Boletín FAL (*facilitación del comercio y el transporte en América Latina y el Caribe*).¹⁰ Huelga decir que cada uno de estos organismos ha realizado aportes significativos dentro de las materias propias que abordan y que tienen relación con un sentido amplio de facilitación del comercio, de la misma manera que varias otras entidades, casi todas las cuales son mencionadas más adelante en el texto del presente documento, con sus respectivas y principales contribuciones en materia de facilitación del comercio.

Ciertamente que la mayor preocupación por mejorar la eficiencia de los procedimientos y trámites comerciales se deriva en parte de un estudio reciente realizado por la UNCTAD, el cual señala que en promedio una transacción aduanera puede llegar a involucrar a treinta partes distintas; requerir cuarenta documentos diferentes, doscientos datos de información, varios de los cuales son repetidos incluso varias decenas de veces y casi todos los restantes a lo menos en alguna oportunidad; y subir los costos de transacción de una operación de comercio exterior en un valor cercano al 10% del precio internacional del producto. Además la misma institución mencionada ha afirmado que la transparencia aduanera no es lo suficientemente adecuada a las necesidades actuales, así como que tampoco es eficiente, clara y fluida la relación entre los funcionarios oficiales y los agentes comerciales privados, lo que afecta especialmente a los países en desarrollo, pero en particular a sus medianas y pequeñas empresas.¹¹ No obstante esto, es ampliamente compartida la idea de que la facilitación del comercio podría llegar a beneficiar a todas las partes involucradas en los procesos económicos nacionales e internacionales, ya sean personeros públicos

⁷ Véase Brenda A. Jacobs, Powell, Golstein, Frazer & LLP (2000), Washington, *facilitación comercial acapara primer plano*, documento que puede ser bajado directamente de la siguiente página internet: (<http://www.bobbins.com/BOBBINGROUP/LABOBINA/may00/facil.html>).

⁸ La cual originalmente se llamó Consejo de Cooperación Aduanera. Al respecto, véase el documento de la OMC, cuya sigla es G/C/W/80/Rev.1, que fuera publicado el 22 de septiembre de 2000.

⁹ Más detalles del inicio del trabajo realizado por estas dos últimas instituciones mencionadas en relación con este tema pueden verse en el documento *información sobre facilitación del comercio*, nota de las secretarías de la CEPE y la UNCTAD, facilitación del comercio, (TRADE/WP.4/INF.91), 3 de enero de 1984.

¹⁰ Luego de 26 años de existencia ininterrumpida, el Boletín FAL de la CEPAL, que es una publicación institucional de difusión para todo público, ya supera al número de 182 ediciones, las cuales pueden ser vistas en la siguiente página internet: (www.eclac.cl).

¹¹ Para mayores detalles véase la siguiente página internet, publicada en diciembre de 1999: (http://www.wto.org/wto/seattle/english/about_e/15facil_e.htm).

o de negocios. En consecuencia, se trata de un ámbito temático que también debería ser estudiado al nivel de un país individual.

El mayor interés por mejorar la eficiencia de los procedimientos aduaneros también obedece a las nuevas posibilidades que se han generado como consecuencia de la actual revolución tecnológica. En efecto, ésta, al permitir la utilización de medios electrónicos inmediatos para la transmisión mundial de información comercial, así como también la realización instantánea de negocios internacionales, facilita un mejor desarrollo del proceso económico de globalización mundial, caracterizado básicamente por un sistema de producción más competitivo y atomizado geográficamente, una rápida movilidad de los flujos financieros y de las personas de negocios, una mayor dinámica de los servicios y de las inversiones externas, y una exigencia de calidad y de estándares técnicos más homogénea de los bienes transados internacionalmente.

Por último, es importante destacar que la importancia que ha adquirido hasta ahora el tema de la facilitación de los procedimientos aduaneros será todavía y necesariamente mayor desde ahora hacia el futuro. Esta afirmación radica en el hecho de que los controles de distinto tipo a que son sometidos en frontera todos los movimientos internacionales, incluidos los de seguridad, están incrementándose y haciéndose más complejos al nivel mundial, como consecuencia de los lamentables hechos terroristas acontecidos en la segunda mitad del año 2001. En definitiva, los costos económicos de las transacciones externas están en una escalada ascendente, incluidos los asociados a los tiempos requeridos para la realización de tales operaciones. Luego, parece bastante imperativa la necesidad tomar medidas de diversa índole y en varios niveles de manera urgente, con el fin de enfrentar más eficientemente los trámites exigibles en las condiciones presentes. En caso contrario, podrían aumentar los riesgos y las secuelas de una eventual recesión económica, así como también verse amenazado el grado de desarrollo que ha alcanzado el proceso de globalización.

Finalmente, cabe consignar que tanto la facilitación del comercio en general como la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera, ya sea que se trate de aplicar medidas multilaterales, regionales o de cualquier otro nivel, siempre que éstas no vayan a convertirse en letra muerta, necesariamente van en desembocar en último término en el plano nacional. Esto exige reformas o transformaciones estructurales en el funcionamiento institucional y orgánico del aparato público, capacitación profesional de los funcionarios gubernamentales correspondientes y utilización de modernos equipos electrónicos de trabajo de alto costo. Esta realidad muestra que sin una adecuada, coherente, coordinada y eficiente cooperación técnica y financiera, por parte de los organismos internacionales pertinentes, no será posible la creación de las capacidades imprescindibles para que los países económicamente menos avanzados puedan incorporar tales normativas e incrementar su nivel de desarrollo beneficiándose de ellas. Huelga decir que esta afirmación también es válida para prácticamente todas las naciones latinoamericanas y caribeñas. Evidentemente que esto no es ventajoso para los intereses y el desarrollo de los países más industrializados, ni tampoco para el crecimiento de la economía mundial en su conjunto. De ahí la importancia de que en la OMC se siga avanzando en el estudio y la negociación de normas internacionales sobre la facilitación del comercio, pero incorporando progresivamente aspectos vayan pareciendo necesarios al respecto, distintos del aduanero, que es donde hoy se está poniendo principalmente el foco.

II. La facilitación del Comercio en el marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio

A. Síntesis y conclusiones

Por primera vez, la facilitación del comercio fue introducida como concepto en la OMC en 1996 en la Conferencia Ministerial de Singapur, donde se determinó la realización de trabajos exploratorios y analíticos para evaluar si procede establecer normas sobre esta materia en el seno del organismo.¹² Si bien todavía no hay una definición operacional muy precisa con relación a este concepto en el ámbito de esta organización, a partir de esa fecha se han llevado a cabo diversas actividades al respecto. Por ejemplo, la elaboración de documentos y la realización de reuniones formales e informales. Por otro lado, aparte de los delegados de los países de la OMC, en estas reuniones participaron representantes de otros organismos internacionales y de empresas privadas. Con la reciente cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, que tuvo lugar en Doha, Qatar, en noviembre de 2001, el organismo multilateral tiene un cambio cualitativo importante con respecto a la facilitación del comercio, al pasar a una fase siguiente al proceso exploratorio y analítico anterior.

¹² La OMC es más conocida por su sigla en inglés que es WTO (World Trade Organization).

En efecto, en Doha se establece con claridad el calendario para negociar dicho tema, pero específicamente lo acotado a la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera. Además, se acuerda iniciar la revisión de algunos artículos ya existentes que están relacionados con normativas vinculadas a un concepto amplio de facilitación del comercio. Complementariamente, se define explícitamente el compromiso de otorgar la asistencia técnica adecuada a los países en desarrollo y a los menos adelantados en estas materias.

B. Creación, antecedentes y breve caracterización de la Organización Mundial del Comercio

La OMC fue creada en 1995 y en la actualidad pertenecen a ella 142 miembros. Su antecesor es el GATT, cuyo primer texto data de 1947 y que fuera firmado en esa misma ocasión por las 23 partes contratantes que lo fundaron. El GATT tuvo varias modificaciones a través del tiempo como consecuencia de la realización de diversas rondas negociadoras. La última de éstas, denominada Ronda Uruguay, fue concluida en 1994 y dio origen al texto del GATT de 1994, que es el que está actualmente vigente y que sólo se refiere al comercio internacional de bienes, al igual que el GATT de 1947. Es importante destacar que si bien el GATT de 1994 forma parte integrante de la OMC, ésta abarca también otros dos Acuerdos, uno de ellos referido al comercio internacional de servicios y el otro a los aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio.

Por otra parte, la OMC no es sólo una simple ampliación del GATT de 1994,¹³ sino que por variadas razones constituye además, principalmente en términos de su orgánica, funcionamiento e identidad jurídica, una institución mucho más compleja, moderna y eficiente que el GATT de 1994. En síntesis, la OMC se caracteriza básicamente porque sus compromisos son absolutos, permanentes y en la práctica totalmente multilaterales. Por consiguiente, su normativa entraña compromisos obligatorios o vinculantes para todos sus miembros. Tales compromisos están evidentemente sujetos a un sistema de solución de diferencias, que se caracteriza por ser bastante expedito. Las tres Conferencias Ministeriales de la OMC realizadas antes de la última, ya mencionada, tuvieron lugar en respectivamente en Singapur en 1996, en Ginebra en 1998, y en Seattle en 1999. Las Conferencias Ministeriales son la máxima instancia de la OMC.

C. La introducción del concepto facilitación del comercio en la Organización Mundial del Comercio

Como concepto propiamente tal, la facilitación del comercio fue introducida en el programa de trabajo de la OMC por primera vez en 1996 en la Conferencia Ministerial de Singapur, mediante un mandato específico que definieron los Ministros. Éste fue encomendado para su cumplimiento al Consejo del Comercio de Mercancías (CCM) de la OMC. Dicho mandato determina “la realización de trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio, aprovechando los trabajos de otras organizaciones internacionales pertinentes, con objeto de evaluar si procede establecer normas de la OMC en esta materia”.

Paralelamente, mediante la Declaración Ministerial de Singapur se crearon tres grupos de trabajo para hacerse cargo de un igual número de temas nuevos que son inversiones, competencia y compras gubernamentales. Es importante destacar que en la OMC la creación de un Grupo de

¹³ Aparte de los textos oficiales del GATT-OMC, si se desea consultar un estudio analítico interesante y bastante completo al respecto se sugiere ver: Bernard Hoekman and Michel Kostecki, *From GATT to WTO, The Political Economy of the World Trading System*, Oxford University Press, Oxford, 1995. Esta lectura adicional podría ser complementada con *Business Guide to the World Trading System*, Second edition, International Trade Centre (ITC) UNCTAD-WTO, Commonwealth Secretariat, Geneva, 1999.

Trabajo surge cuando se trata de un tema nuevo que cuenta con un apoyo bastante importante por parte de los delegados de los países miembros, lo que permite prever que su dinámica de negociación futura será, en términos generales, más bien fluida. Por lo tanto, se trata de temas nuevos más maduros que aquellos de carácter más incipiente que, como la facilitación del comercio, sólo quedan en manos del CCM de la OMC.

Aparte de lo anterior, es importante señalar que en el ámbito jurídico de la OMC, e incluso previamente a la Declaración Ministerial de Singapur y desde la misma entrada en vigor del GATT de 1947, ya existían algunas normativas particulares en el seno de estos organismos que de alguna manera están relacionadas con temas vinculados a una definición más bien amplia de facilitación del comercio. En términos generales, estas normativas corresponden a asuntos referidos a la simplificación y armonización de los procedimientos que han regido el comercio internacional de bienes. Más precisamente, se trata de los ciertos artículos que se refieren a la libertad de tránsito, a la valoración en aduana, a los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, a las marcas de origen, y a la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales. Respectivamente, estas normativas corresponden a los artículos V, VII, VIII, IX y X del GATT de 1947.

Cabe aclarar que como consecuencia de los sucesivos procesos negociadores que se han verificado hasta ahora en el seno del GATT, alguna de la normativa recientemente señalada ha tenido modificaciones a través del tiempo. Paralelamente, han surgido normas adicionales complementarias a las anteriores, que también responden a una concepción amplia del término facilitación del comercio. En suma, se trata de los acuerdos dedicados a los procedimientos para el trámite de las licencias de importación, a la inspección previa a la expedición, a las normas de origen, a los obstáculos técnicos al comercio, y a la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias. Estos últimos acuerdos forman parte integrante del GATT de 1994. Aparte de éstos, existen dos acuerdos definidos en el marco de la OMC, que se refieren respectivamente al comercio de servicios y a los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.

En cualquier caso, este capítulo se refiere fundamentalmente a lo que ha ocurrido en la OMC después de que la facilitación del comercio fuera introducida como concepto en este organismo mediante la Declaración Ministerial de Singapur de 1996. Por lo tanto, sólo se hace mención de manera marginal a los ámbitos temáticos que, aunque relacionados con un concepto amplio de facilitación del comercio, tienen una dinámica jurídica propia e independiente a lo que se identifica de manera explícita con el concepto de facilitación del comercio en el mandato Ministerial de Singapur.

D. Las primeras acciones realizadas en la Organización Mundial del Comercio en relación con la facilitación del comercio a partir de la Conferencia Ministerial de Singapur del año 1996

Como lo determina el mandato que emanó de la Conferencia Ministerial de Singapur en relación con el tema de la facilitación del comercio, en el marco del CCM de la OMC se comenzó a trabajar en actividades correspondientes a la fase exploratoria, para después proceder a la fase analítica. El primero de los avances exploratorios tiene que ver con que a partir de allí la facilitación del comercio se ha convertido en un tema que ha figurado en prácticamente todas las reuniones del CCM. Esta situación puede ser ilustrada considerando que sólo en 1997 tuvieron lugar ocho reuniones de esta instancia y la publicación de seis documentos oficiales del CCM

referidos exclusivamente a la facilitación del comercio.¹⁴ A ello se suma la gran cantidad de documentos oficiales que han presentado de una manera bastante sistemática al CCM diversos miembros de la OMC.

Por otra parte, como respuesta a una petición realizada por el CCM a inicios de 1997, la Secretaría de la OMC preparó en mayo de ese mismo año una nota documental sobre los trabajos ya realizados o en curso sobre la facilitación del comercio en otras organizaciones internacionales, inclusive las de carácter no gubernamental. Se trata de un documento voluminoso,¹⁵ en el cual se describen de manera sintética las principales iniciativas y actividades llevadas a cabo en el ámbito de la facilitación del comercio por las siguientes organizaciones internacionales intergubernamentales: CEPE, UNCTAD, la OMA, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI), la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Centro de Comercio Internacional (CCI, más conocido por la sigla ITC en inglés), el BM, y la Organización Internacional de Normalización (ISO).

Cabe señalar que las organizaciones internacionales no gubernamentales que el citado documento considera son la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), la Cámara de Comercio Internacional, la Cámara Naviera Internacional, la Unión Internacional de Transportes por Carretera, y la Federación Internacional de Asociaciones de Transitarios (FIATA). Además, entre otros puntos el documento hace referencia a APEC, a la UE y al TLCAN, en su calidad de organizaciones económicas regionales de distinto carácter. Es importante consignar que al documento recientemente mencionado se le agregó un *addendum* en 1998¹⁶. Asimismo, en septiembre de 2000 surge una nueva versión que actualiza a las dos publicaciones anteriores.¹⁷ Este último documento es bastante más largo que sus predecesores y se centra fundamentalmente en la labor realizada en materia de facilitación del comercio por las organizaciones intergubernamentales.

Los párrafos anteriores permiten extraer a lo menos las siguientes conclusiones con respecto a las actividades realizadas por la OMC durante los trabajos correspondientes a la primera parte de la fase exploratoria en relación con la facilitación del comercio:

- Se trata de un trabajo fructífero porque permitió que dicho organismo tomara clara conciencia de que en la actualidad existe una gran diversidad de entidades internacionales involucradas en el tema, diferenciándose a las intergubernamentales de las privadas. De aquí se derivaría la posible necesidad de que alguna organización multilateral oficie de coordinadora lograr una menor duplicidad de los trabajos realizados y una mayor eficiencia de los esfuerzos desplegados, particularmente en relación a la asistencia técnica concedida.
- Es una tarea que por su importancia e implicancias no acabó allí, sino que ha tenido una sistemática actualización de la información, dado que se han efectuado labores de seguimiento, que han acabado en publicaciones posteriores y más acabadas al respecto, las que, por otro lado, no se agotan en las dos antes mencionadas. De hecho, existe otro documento oficial de la OMC¹⁸ el cual se refiere exclusiva y profusamente a las actividades realizadas en materia de facilitación del comercio a lo largo de varios

¹⁴ Las siglas que corresponden a los seis documentos son todas de la serie G/C/M de la OMC, y se trata de los números 17, 18, 20, 22, 23 y 28.

¹⁵ Véase OMC, G/C/W/80.

¹⁶ Véase OMC, G/C/W/80/Add.1.

¹⁷ Véase OMC, G/C/W/80/ Rev.1.

¹⁸ Véase *labor sobre la facilitación del comercio realizada por las instituciones intergubernamentales*, documento que puede ser bajado directamente de la siguiente página internet de la OMC: (http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/intergov_s.htm).

decenios por la UNCTAD, la CEPE y la OMA. Esto indicaría que de alguna manera la OMC destaca y distingue implícitamente la labor de estos tres organismos del resto de las organizaciones intergubernamentales que también se dedican al tema. La UNCTAD principalmente por su asistencia técnica en el tema, mientras que la CEPE y la OMA por sus diversas y especializadas recomendaciones a los países en materia de medidas específicas sobre facilitación del comercio. La aplicación de dichas medidas es voluntaria, lo que explica, como se verá más adelante, que ya hayan habido sugerencias en la OMC para que algunas de ellas sean implementadas como normativa jurídica en su seno, para que éstas tengan un carácter vinculante. Esto equivaldría a responder afirmativamente a la pregunta planteada en el mandato de Singapur con relación a si correspondería la posibilidad de crear reglas sobre facilitación del comercio en la OMC.

- No obstante el interés que la OMC le ha concedido a las organizaciones intergubernamentales, las no gubernamentales también han sido muy tomadas en cuenta, ya que entre otros puntos, a partir de esta actividad el CCM determinó realizar un Simposio sobre Facilitación del Comercio en la OMC los días 9 y 10 de marzo de 1998. El objeto del evento era identificar las principales esferas en las que los comerciantes encuentran obstáculos para la circulación de mercancías a través de las fronteras.

E. El simposio realizado en la Organización Mundial del Comercio en 1998 en relación con la facilitación del comercio

Entre delegados de los países miembros de la OMC, representantes de organizaciones internacionales y del sector privado¹⁹ al evento asistieron cerca de 400 personas. Aparte de la participación activa de los funcionarios gubernamentales, en total hubo 27 oradores de empresas y grupos industriales privados, además de los oradores de las principales organizaciones intergubernamentales presentes (CCI, UNCTAD, CEPE, BM, OMA). Cabe señalar las siguientes cuestiones con respecto al Simposio:

- Se constituyeron cuatro grupos de trabajo, para abordar los temas de transportes, aduanas, requisitos financieros para el comercio, y la utilización de medios electrónicos y automatizados para el intercambio de información comercial.
- Según el CCM²⁰, las principales preocupaciones planteadas por el sector privado pueden agruparse en cinco áreas: requisitos de documentación excesivos; insuficiente automatización y escaso uso de tecnologías de información; poca transparencia, y requisitos para la importación y exportación ambiguos y no especificados; procedimientos inadecuados, especialmente los referidos a lo precario de los controles de auditorías y de técnicas de evaluación de riesgos; y falta de modernización de las aduanas y de otros organismos gubernamentales, además de poca cooperación y coordinación entre ellos.
- Desde el punto de vista de la Secretaría de la OMC se identificó que el principal punto crítico radicaba en los asuntos relativos a los requisitos oficiales asociados a los procedimientos nacionales para la importación y exportación de mercancías, pero en particular a los trámites aduaneros y a los pasos fronterizos.

¹⁹ Entre otras empresas privadas participantes figuran Federal Express, General Motors, General electric Information Systems y Mattel de los Estados Unidos de América; Shell de los Países Bajos; Gondrand AG de Suiza; Lemuir Group de la India; SITPRO y Marinade Limitada del Reino Unido; Xerox del Brasil, Banco de Botswana y la Multimedia Development Corporation de Malasia.

²⁰ Véase OMC, G/L/226.

- Es abundante el número y la amplitud de los problemas abordados o mencionados, así como también lo son las abundantes sugerencias planteadas por parte de los distintos oradores sobre su forma de resolución²¹, ya sean del sector público o privados.
- Adquiere mayor auge la discusión con respecto a si es suficiente que la OMC mejore las áreas de trabajo en las que ya existen normas, considerando un concepto amplio de facilitación del comercio, o si es necesario crear nuevas normas. Como se verá después, esta discusión aún no está zanjada.

Finalmente, es importante consignar que antes de la realización del Simposio sobre Facilitación del Comercio, el CCM pensaba que luego de la realización de este evento se estaría en condiciones de concluir la fase exploratoria de los trabajos sobre facilitación del comercio, para avanzar a la fase analítica, de manera de llegar a dilucidar y evaluar los posibles aspectos normativos de la OMC en este campo. Sin embargo, esto no llegó a ocurrir. En efecto, pocos meses después, el CCM decidió continuar con los trabajos exploratorios, pero de una forma distinta a como el tema había sido encarado hasta esa fecha.

F. Las reuniones informales de la Organización Mundial del Comercio realizadas en 1998 en relación con la facilitación del comercio

En julio de 1998 el CCM de la OMC resolvió que la continuación de los trabajos exploratorios sobre la facilitación del comercio se efectuaría de manera informal y aparte del marco de las reuniones formales de la propia instancia. Esto parecía necesario porque se pensaba que esta alternativa era la más adecuada a la realidad, dado que permitiría, de manera semejante a un foro especializado, centrarse más analítica y específicamente en las cuestiones pertinentes al tema. Así, se acordó llevar a cabo cuatro reuniones informales del CCM, todas las cuales tuvieron una duración igual o superior a dos días de trabajo.

A estas reuniones serían invitadas otras organizaciones internacionales, principalmente el BID, el BM, el CCI, la CEPE, el FMI, la UNCTAD y la OMA. Además se les solicitó a los miembros de la OMC que presentaran ideas y propuestas sustantivas sobre como verían la facilitación del comercio en el ámbito de este organismo. Finalmente, el CCM debería elaborar un informe al Consejo General (CG) de la OMC, informándole de los resultados obtenidos en las cuatro reuniones informales, cuyas fechas y respectivos contenidos son indicados a continuación:

- La primera reunión informal sería realizada en septiembre de 1998. Tendría por objetivo abocarse a los procedimientos y prescripciones de importación y exportación, pero también se ampliaría a los problemas de aduanas, de cruce de fronteras, y a los nuevos cambios que se estaban realizando en el seno de la OMA.
- La segunda reunión informal, que se llevaría a cabo en diciembre de 1998, se centraría en el movimiento físico de las expediciones (transporte y tránsito), en los procedimientos de pagos, de los seguros y de los otros requisitos financieros que afectan a la circulación en frontera de las mercancías comercializadas internacionalmente.
- La tercera reunión informal tendría lugar en abril de 1999. Su contenido se referiría a los medios electrónicos y a su importancia en la facilitación del comercio internacional, a la cooperación técnica y a las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico que se derivarían de la simplificación de los procedimientos comerciales, y al examen de los

²¹ Véase OMC, G/C/W/113.

acuerdos y normas vigentes en la OMC referidos de manera amplia a la facilitación del comercio.

- La cuarta reunión informal, que se celebraría en junio de 1999, tendría por objetivo evaluar la posibilidad de establecer normas en la OMC en la esfera de la facilitación del comercio. Por lo tanto, marcaría el fin de la fase exploratoria y el comienzo de la etapa de los trabajos analíticos.

En las primeras dos reuniones informales los asistentes dispusieron de una gran cantidad de documentos entregados oficialmente por diversos Miembros de la OMC. Del conjunto de las contribuciones recibidas, cabe destacar el particular interés que mostraron por el tema las declaraciones suscritas por la Comunidad Europea (CE), el Canadá, Corea y China. En la tercera reunión se distribuyó documentación, que les había solicitado el propio CCM a los otros órganos de la OMC, cuyas normas existentes y labor actual se vincula de manera amplia con la facilitación del comercio, que forman parte de sus respectivas áreas temáticas de trabajo. Aparte de las instancias ya mencionadas en la sección C del presente capítulo, también se le solicitó la colaboración al Comité de Comercio y Desarrollo. Según el CCM, la discusión que se generó en estas dos reuniones informales fue bastante fructífera.²²

También al CCM le pareció fructífera la tercera reunión informal,²³ en la cual el acento fue puesto en los temas referidos a las ventajas generales que se derivarían de la facilitación del comercio, especialmente para los países en desarrollo; en la asistencia técnica como elemento fundamental para la aplicación de medidas de facilitación en los países, y de la necesidad de establecer algún tipo de coordinación para lograr menos duplicidad y mayor eficiencia entre los distintos organismos internacionales que la conceden; en mejorar la aplicación de las normas ya existentes en la OMC que tienen que ver con un concepto amplio de facilitación del comercio; y con la importante función de la automatización como instrumento fundamental para facilitar el comercio. Con respecto a este último punto cabe precisar que uno de los países miembros de la OMC planteó que la reciente instalación de un nuevo y automatizado sistema de aduana había reducido el tiempo necesario para el despacho de cargas marítimas de un promedio de 26.1 horas en 1991 a 5.6 en 1998, y que con respecto a las cargas aéreas la reducción del tiempo durante el mismo período pasó de 2.3 horas a 0.7. Aquí parece importante aclarar que en la Declaración Ministerial correspondiente a la Conferencia Ministerial de Ginebra de la OMC, realizada en mayo de 1998, se había tomado nota de la puesta en aplicación del Acuerdo sobre Tecnología de Información del propio organismo, y que paralelamente hubo una Declaración Ministerial específica sobre el comercio electrónico mundial. Posteriormente, en septiembre de 1998, el CG de la OMC formuló su programa de trabajo para examinar las cuestiones relacionadas con este tema,²⁴ programa que está siendo llevado a cabo profusamente mediante la realización de actividades de diversa índole.²⁵

A diferencia de las tres primeras reuniones informales, la cuarta y última fue más compleja. En efecto, en ella se expresaron puntos de vista no sólo coincidentes sino también discrepantes con respecto a la OMC y la facilitación del comercio. Las visiones convergentes se refieren a que ésta es beneficiosa para todos los agentes económicos involucrados en las transacciones económicas internacionales y para todas las economías de miembros de la organización. Además, se generó consenso con respecto a que era decisivamente importante la completa aplicación de los acuerdos

²² En especial, el CCM destacó el enriquecimiento que significó para la primera de las reuniones la presentación, por parte de la OMA, del contenido y del proceso de revisión del *Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros* (Convenio de Kyoto). Véase OMC, G/C/W/153.

²³ Véase OMC, G/L/333.

²⁴ Dicho programa de trabajo fue publicado en OMC, WT/L/274.

²⁵ Las que radican fundamentalmente en la realización de seminarios, así como en el estudio y publicación de varios documentos oficiales de la OMC, referidos especialmente al comercio electrónico.

ya alcanzados en la OMC y que se relacionan de manera amplia con la facilitación del comercio. También todas las delegaciones presentes manifestaron que la cooperación técnica debía ser plenamente eficaz, para lo cual era necesario mejorar la coordinación entre los que la brindaban y los que la recibían.

Los puntos de vista discrepantes que sostuvieron las delegaciones en la cuarta reunión informal se refieren fundamentalmente a las conclusiones que podían inferirse de los trabajos exploratorios realizados desde Singapur hasta ese momento. En síntesis, la principal diferencia radicó en si procede o no el establecimiento de nuevas normas referidas a la facilitación del comercio en el ámbito jurídico de la OMC. En efecto, algunas delegaciones planteaban que era necesario definir de manera precisa las áreas de la facilitación del comercio en las que se deberían crear nuevas normas en la OMC. Entre otros asuntos, planteaban que este organismo debía contener en su marco jurídico, como reglas vinculantes, la adopción y aplicación del Convenio de Kyoto revisado de la OMA, referido a la Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros. Lo mismo debía suceder con las recomendaciones de la CEPE que apuntan a facilitar el comercio. Esta postura se basaba en que era necesario establecer un compromiso político de carácter multilateral para llevar a cabo, de una manera más o menos uniforme y con los mismos principios, las reformas administrativas necesarias en los países, en especial con respecto a los procesos de modernización de las aduanas y de las instituciones comerciales pertinentes. Por otra parte, la uniformidad permitiría suministrar un mayor volumen de asistencia técnica a los países y de una mejor calidad. En conclusión, esperaban que las cuestiones relacionadas con la facilitación del comercio formaran parte de la fase preparatoria de la tercera y próxima Conferencia Ministerial de la OMC, que se realizaría en Seattle pocos meses después, en diciembre de ese mismo año (1999).

Por su parte, quienes sostenían el punto de vista contrario argumentaban que debía valorizarse el hecho de que muchos países miembros de la OMC ya estaban realizando esfuerzos nacionales autónomos importantes para facilitar el comercio. Además, por su propia dinámica estos avances individuales llegarían de manera natural a impulsar el compromiso político requerido, ya que todo indicaba que dichos esfuerzos nacionales de reforma continuarían en el futuro. Asimismo, planteaban que antes de crear una normativa nueva al respecto en la OMC era preciso que las normas anteriores relacionadas con un concepto amplio de facilitación del comercio fueran afinadas y cumplidas cabalmente. Esta visión era complementada con la convicción de que, si fuera adecuado un enfoque centralizado en la OMC en relación con la facilitación del comercio, todavía no parecía el momento oportuno para llegar a plantearse la elaboración de normas de carácter vinculantes al respecto. Así los delegados que mantenían esta postura indicaba que, por último, debía esperarse que en la Conferencia Ministerial de Seattle surgiera un mandato más preciso con respecto a los contenidos que deberían ser abordados en la OMC en materia de facilitación del comercio, como asimismo una mayor precisión en relación con la forma de hacerlo. En estas condiciones y sin lograr concluir la fase analítica de los trabajos con respecto a la facilitación del comercio en la OMC, se llegó a la Conferencia Ministerial de Seattle.

G. La Conferencia Ministerial de Seattle de la Organización Mundial del Comercio y su relación con la facilitación del comercio

La Conferencia Ministerial de Seattle de la OMC se realizó en los días 1, 2 y 3 de diciembre de 1999. Por otra parte, aunque la expectativa no era generalizada ni existía un compromiso previo al respecto, gran parte de las delegaciones esperaba que en dicho evento se lanzara una nueva ronda de negociaciones de la OMC. Esto no llegó a ocurrir en la realidad debido a que las posiciones que

sustentaban los delegados de algunos países eran entre ellos altamente discrepantes en la mayoría de los temas incorporados en el debate. Esta misma razón explica que tampoco haya surgido la Declaración Ministerial correspondiente, lo que sí era un objetivo explícito y formal, razón por la cual la Conferencia misma ha sido considerada como un fracaso.²⁶ Más aún, el propio Director General de la OMC, Mike Moore, declaró que sentía especial decepción porque el aplazamiento de las deliberaciones significaba posponer los beneficios que se habrían derivado de ellas para los países en desarrollo y en particular para los menos desarrollados.²⁷

Después de la cuarta reunión informal del CCM y antes de la Conferencia Ministerial de Seattle, varios miembros presentaron propuestas escritas al CG de la OMC sobre la facilitación del comercio.²⁸ En lo fundamental, estos miembros instaron al inicio de negociaciones sobre este tema, para establecer un marco de normas y disciplinas o para fortalecer y ampliar las normas de la OMC ya existentes de alguna manera referidas a la facilitación del comercio. Esto para disminuir las cargas administrativas y los procedimientos impuestos a los comerciantes internacionales. Estas negociaciones estarían encaminadas a maximizar la transparencia, acelerar el despacho de mercancías y reducir, simplificar, modernizar y armonizar los requisitos, procedimientos, modalidades y formalidades para el paso de fronteras. Sin embargo, en la Conferencia Ministerial de Seattle la postura que la mayoría de los países en desarrollo mantuvo fue de franca oposición a negociar nuevas normas al respecto en el marco jurídico de la OMC. Además, estos países señalaron que era imperioso reforzar la cooperación técnica en este ámbito y otorgarle mayor importancia al cumplimiento de las normas ya existentes relacionadas en términos amplios con la facilitación del comercio. El debate sobre casi todos los temas conflictivos que se hicieron evidentes en Seattle continuó posteriormente en Ginebra, incluido el referido al tema de la facilitación del comercio. Es importante consignar que en prácticamente todos los temas discrepantes las posiciones contrapuestas se fueron aproximando en mayor o menor grado, ya sea como consecuencia de avances formales o informales. Tanto así, que el Director General de la OMC ya afirmaba a mediados de 2001 que se espera que en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, que se realizaría en Doha del 9 al 13 de noviembre de 2001, sea iniciada una nueva ronda de negociaciones comerciales.²⁹

H. Lo ocurrido en Ginebra en relación con la facilitación del comercio en la Organización Mundial del Comercio después de la Conferencia Ministerial de Seattle

El CCM de la OMC realizó tres reuniones informales sobre el tema de la facilitación del comercio durante el año 2000, las que fueron celebradas en los meses de junio, julio y octubre. A estas reuniones los Miembros invitaron a las secretarías de la OMI, del CCI, de la CEPE, de la UNCTAD y de la OMA. Además, se recibieron por escrito en total 16 contribuciones de los Miembros más una de la UNCTAD como entidad observadora. Finalmente, en el mes de diciembre

²⁶ Para mayores detalles puede verse el artículo personal de la autora Manuela Tórtora, Coordinadora del Programa de Diplomacia Comercial de la UNCTAD, *Seattle el día después; una oportunidad para los países en desarrollo*, Ginebra, 1999. Complementariamente se sugiere revisar de Richard L. Bernal, *Pesadilla en Seattle*, revista capítulos No. 61 del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), enero-abril 2001.

²⁷ Véase la página 3 del *Resumen de las reuniones del 3 de diciembre*, de la Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Seattle en 1999, documento que puede ser bajado directamente de la siguiente página internet de la OMC: (http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min99_s/spanish/about_s/resum03_s.htm).

²⁸ Estos miembros son la CE, Japón, Suiza y Estados Unidos de América, y las siglas respectivas de sus documentos son: (WT/GC/W/190), (WT/GC/W/257), (WT/GC/W/264) y (WT/GC/W/254).

²⁹ Véase el *Director General de la OMC, Mike Moore, dice que en Doha está en juego el futuro de la OMC como foro de negociación*, 30 de julio de 2001, documento que puede ser bajado directamente de la siguiente página internet de la OMC: (<http://www.wto.org/indexsp.htm>).

del mismo año, el CCM elaboró un informe que relata el estado de situación del debate sobre el tema de la facilitación del comercio en la OMC.³⁰

Posteriormente, durante lo que ha transcurrido del año 2001, en la OMC se ha puesto énfasis en la necesidad de optimizar la eficiencia de los programas de asistencia técnica otorgados por los distintos organismos internacionales en materia de facilitación del comercio. Este asunto ha ido adquiriendo progresivamente una mayor importancia en el seno de la OMC, principalmente porque responde a las necesidades manifestadas por la mayoría de los países en desarrollo, varios de los cuales estaban dispuestos a negociar normas nuevas sobre la facilitación del comercio en la OMC en la próxima ronda de negociaciones comerciales, sólo si la asistencia técnica que se les otorga fuera más eficiente y mejor coordinada al nivel internacional. Así, recientemente, los días 10 y 11 de mayo de 2001, se llevó a cabo un Taller de la OMC sobre asistencia técnica y creación de capacidad para la facilitación del comercio. Además de la participación de representantes de empresas privadas y de los delegados de los países miembros, algunos de los cuales hicieron presentaciones documentadas, también asistieron, en calidad de exponentes, representantes de diversas secretarías de organismos internacionales, como de la OMA, de la UNCTAD, del BID, del BM y del FMI.

Otro punto en el cual se ha puesto énfasis en la OMC en el 2001 ha sido la búsqueda de un consenso con respecto a lo que específicamente se negociaría en materia de facilitación del comercio en el seno de este organismo en la siguiente ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Este punto constituyó el objetivo central de cada una de las reuniones informales que el CCM realizó últimamente sobre el tema de la facilitación del comercio. De hecho, los avances producidos en términos de acercamiento de posiciones permitieron tener un resultado exitoso en la última Reunión Ministerial de la OMC, en la que se acordó que a partir del 2002 se iniciarán las conversaciones y las negociaciones necesarias para crear nuevas normas sobre facilitación del comercio en el seno de este organismo multilateral.

Finalmente, un argumento adicional que contribuyó a que la última Conferencia Ministerial de la OMC fuera exitosa en términos de seguir avanzando en relación a la facilitación del comercio radica en que, a partir de la anterior Conferencia Ministerial de Seattle, la actividad de *lobby* de los representantes en Ginebra de los países partidarios de establecer normas vinculantes respecto a la facilitación del comercio en este organismo multilateral fue incesante con respecto a los representantes de los países reuentes a ellas. Como consecuencia de esto, algunos de los últimos suavizaron su opinión, sobre todo porque como los acuerdos de las negociaciones, al alcanzarse de manera simultánea incluyendo la totalidad de los temas a negociar (*single undertaking*), comenzaron a mostrarse más flexibles y partidarios de establecer normas vinculantes sobre facilitación del comercio en la OMC, a cambio de poder recibir beneficios en otros temas de gran interés para ellos, como por ejemplo, en agricultura.

I. La Conferencia Ministerial de Doha de la Organización Mundial del Comercio y su relación con el establecimiento de normas vinculantes sobre la facilitación del comercio

Esta Conferencia Ministerial se realizó desde el 9 al 13 de noviembre de 2001, resultando finalmente un éxito, ya que en la correspondiente declaración oficial se aprueba un programa de trabajo amplio y equilibrado que prevé la realización de negociaciones sobre diversos temas en el seno de la OMC para los próximos años, incluyendo la facilitación del comercio. Al respecto, se acuerda que en el período que transcurra hasta el siguiente período de sesiones, el CCM examinará

³⁰ Véase OMC, G/L/425.

y, según proceda, aclarará y mejorará los aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994.³¹ Además, el CCM identificará las necesidades y prioridades de los estados miembros, en particular de los que son países en desarrollo y menos adelantados, asegurando la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad adecuada a su realidad.

Por otra parte, se reconoce la importancia de agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Se acuerda iniciar las negociaciones correspondientes a partir del próximo período de sesiones, sobre la base de que en este mismo se adoptaría una decisión, por consenso explícito, respecto de las modalidades específicas de la negociación. En definitiva, el tema puntual que se negociaría para crear nuevas normas sobre facilitación del comercio en la OMC se referiría a la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera.

En términos más específicos, parece haber acuerdo en que los procedimientos aduaneros en frontera deberían responder al principio de simplificación,³² el cual tendría relación directa con la eficacia aduanera, la menor restricción al comercio, la intervención sólo por excepción y la coordinación. De manera más concreta, las medidas a negociar apuntarían básicamente a:

- La reducción al mínimo absolutamente necesario de los procedimientos de importación, exportación y aduanas, garantizando un equilibrio entre facilitación y observancia.
- La introducción de sistemas de control de aduanas modernos y flexibles basados en técnicas de evaluación de riesgos, y que permitan el control de aduanas posterior al despacho, el procesamiento previo a la llegada de un producto y la aplicación de procedimientos ventajosos o servicios por la vía rápida en el caso de comerciantes autorizados.
- La adaptación de los requisitos y trámites a las normas e instrumentos internacionales actuales.
- La concentración de los controles oficiales en un único organismo.
- El establecimiento de una *ventanilla única* para la presentación de la información exigida.
- El reconocimiento, como equivalentes, de las normas nacionales actuales en los casos en los que no existan normas internacionales.

Finalmente, aunque en rigor la facilitación del comercio en la OMC no incluye los aspectos relacionados con el comercio electrónico, en Doha se acuerda que en relación con este último ámbito por ahora sólo continuará desarrollándose el plan de trabajo existente, y que el CG presentará un informe al respecto en la próxima Reunión Ministerial. Hasta esa fecha, los países mantienen el compromiso de no aplicar derechos de aduana a las transmisiones electrónicas.

³¹ Como se dijo anteriormente al comienzo de este capítulo, estos artículos se refieren respectivamente a la libertad de tránsito, a los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, y a la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales.

³² Otros principios mencionados en las últimas reuniones informales realizadas por el CCM en relación con la facilitación del comercio son: proporcionalidad, no discriminación, integridad, y consulta.

III. La facilitación del comercio en la Unión Europea

A. Síntesis y conclusiones

El origen de la UE se remonta a 1951 y su proceso de integración económica ha tenido varios hitos históricos. Uno de los principales fue la constitución de un mercado único en 1993. Esto ocurrió cuando se logró dismantelar la mayoría de las denominadas *fronteras físicas, técnicas y fiscales*, cuya existencia todavía dificultaba el libre desplazamiento de bienes, servicios, capitales y personas al interior del espacio comunitario. Todas las medidas aplicadas para esos efectos, antes e incluso después de la última fecha mencionada, forman parte de manera implícita de un concepto de facilitación del comercio, denominación que prácticamente no ha sido nunca utilizada explícitamente hacia adentro del mercado de la UE. No obstante lo anterior, el resultado alcanzado al interior del espacio comunitario en este ámbito es uno de los más exitosos del mundo. Este resultado, sumado al beneficio que este acuerdo de integración obtendría si pudiera hacer más simples sus relaciones económicas con el resto del mundo, explican que la UE sea el miembro más activo de la OMC con el propósito de lograr que en el seno de este organismo multilateral se establezcan normas vinculantes en materia de facilitación del comercio, en ámbitos claramente identificados con sus correspondientes contenidos.

B. Principales antecedentes de la Unión Europea

La UE es considerada el modelo más avanzado de integración económica regional. Su proceso de construcción ha sido bastante largo e intenso, en parte porque su desarrollo no siempre ha tenido un carácter lineal.³³ Su origen se remonta al Tratado de París de 1951, mediante el cual se instituyó la Comunidad Económica del Acero y del Carbón, una organización supranacional con un orden jurídico común, que en su fundación estaba constituida por seis países.³⁴ Posteriormente, en 1957, estos mismos miembros firman los dos Tratados de Roma. Uno de los Tratados crea la Comunidad Económica Europea (CEE) y el otro la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Estos tres organismos constituyen a partir de 1967 lo que se ha denominado la CE. Desde el punto de vista del desarrollo alcanzado, se reconoce que el principal de los tres organismos mencionados ha sido la CEE. Desde su misma creación, uno de los objetivos principales de la CEE ha sido la creación de un mercado común, donde sea libre la circulación de bienes, servicios, capitales y personas. A través de su historia, la CE ha ido incorporando a nuevos miembros, los que hoy alcanzan un total de quince.³⁵ La unión aduanera se alcanzó a fines de la década de los 1960, antes de lo programado originalmente. Posteriormente la CE se transforma en la UE, mediante la firma del Tratado de Maastricht en 1992. Éste establece las etapas a seguir hasta la Unión Económica y Monetaria.

C. Algunos elementos centrales del proceso de desarrollo de la integración económica de la Unión Europea, y su relación implícita con el concepto de facilitación del comercio intra-comunitario

Al inicio de 1985 la CE encargó la realización de un estudio económico exhaustivo con la intención de cuantificar el costo de las restricciones que los propios socios aplicaban al comercio recíproco. Así, se estimó que el valor involucrado era cercano a los 224 millones de dólares.³⁶ Esto es lo que se denominó el costo de la *no-Europa* y se atribuyó a que todavía no había un mercado único, como consecuencia de aún existían obstáculos nacionales de diversa índole que impedían la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas en el espacio comunitario. En ese contexto se decidió darle un nuevo impulso a este proceso de integración económica. En efecto, en junio de ese mismo año, los jefes de estado y de gobierno de la CE se comprometieron a crear el Mercado Único Europeo (MUE) el 31 de diciembre de 1992. Para ir desmantelando los obstáculos identificados, la CE decidió comenzar de inmediato a aplicar de manera progresiva alrededor de 300 iniciativas. El calendario de la aplicación de tales medidas se materializó en el denominado *Libro Blanco* de la CE. Los ámbitos que se identificaron se agruparon en tres categorías: *fronteras físicas, técnicas y fiscales*.³⁷

a) Por *fronteras físicas* se entendía a un conjunto de barreras y controles aduaneros y de inmigración, que continuaban con el principio de la división comunitaria en estados nacionales. Se reconocía que los puestos fronterizos representaban costos adicionales por demoras y formalidades

³³ Véase Izam y Onffroy, *El sector agrícola en la integración económica regional: experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea*, serie comercio internacional, (LC/L.1419-P), No. 8, página 5, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 2000.

³⁴ Francia, Italia, la República Federal de Alemania y el Benelux, que corresponde a Bélgica, los Países Bajos (Holanda) y Luxemburgo.

³⁵ En 1973, ingresaron Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda; en 1981, Grecia; en 1986, España y Portugal; en 1995, Finlandia, Austria y Suecia.

³⁶ El estudio fue realizado bajo la dirección de Paolo Cecchini, y una de sus versiones finales publicadas oficialmente puede verse en la serie European Economy de la Comisión de las Comunidades Europeas, *The Economics of 1992*, No. 35, marzo de 1988.

³⁷ Más detalles con respecto a estos temas pueden verse en Izam Miguel, *Europa 1992 y sus consecuencias económicas para América Latina*, (LC/R.918), CEPAL, Santiago, Chile, septiembre de 1990.

administrativas innecesarias. El objetivo de las medidas a aplicar en este sentido no era solamente simplificar los procedimientos existentes, sino suprimir los controles fronterizos del espacio comunitario, para hacer verdaderamente fluido el movimiento de los individuos y de los bienes entre los países. Entre otros puntos, se consideró la instrumentación de disposiciones con el propósito de alcanzar acuerdos en una serie de temas controvertidos como, por ejemplo, la colaboración policial para el resguardo de las fronteras externas de la CE, el control de armas, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, y la simplificación de los controles por carretera.

b) Las *barreras técnicas* eran los diversos obstáculos que surgían debido a la disparidad de las legislaciones nacionales. En resumen, esto afectaba a los siguientes ámbitos:

- En relación con los bienes, su libre circulación en el mercado europeo se veía alterada por normas y legislaciones de cada país comunitario, fundamentalmente vinculadas a aspectos técnicos, de salud, de seguridad de las personas y del medio ambiente, las cuales también eran a veces utilizadas con fines proteccionistas. Enfrentada a estos problemas, la CE ha buscado no sólo la armonización de este tipo de reglamentos nacionales, sino también prevenir la creación de otros nuevos, así como su utilización como instrumentos de protección.
- Con respecto al desplazamiento de los trabajadores, existían problemas con los impuestos y con las asignaciones familiares. Asimismo, los profesionales liberales de algún país comunitario enfrentaban obstáculos cuando intentaban establecerse en otro país de la CE ya que, por lo general, los títulos universitarios no eran reconocidos.
- Otro tipo de barrera técnica consistía en la preferencia nacional que se aplicaba de hecho en los contratos del sector público, los cuales normalmente representan alrededor de 15% del producto bruto de la CE. Ante esta realidad, más que crear nuevas normas para garantizar la transparencia de los procedimientos, se ha tratado de vigilar la mejor aplicación de las ya existentes, así como de ampliar su aplicación a los sectores de la energía, transporte, agua y telecomunicaciones.
- También se consideraban barreras técnicas los diversos reglamentos nacionales, normalmente complejos, que bloqueaban la libre circulación de los servicios. El programa de liberalización de servicios de la CE ha alcanzado al sector financiero y, dentro de él, en particular a la banca y a los seguros, así como al transporte terrestre y aéreo, y a sectores más nuevos como las telecomunicaciones, la información, la informática y el audiovisual. En esta misma línea han apuntado las medidas que se han aplicado para liberalizar los movimientos de capitales, para lo cual la CE se ha planteado, entre otras cosas, reforzar el Sistema Monetario Europeo y armonizar numerosas disposiciones legislativas nacionales para avanzar progresivamente hacia la Unión Monetaria.

Por último, parece importante destacar que, en el ámbito técnico de la producción económica, la CE también se planteó la creación de un marco jurídico para favorecer la colaboración de las empresas de sus países, a fin de que éstas puedan beneficiarse de una producción a escala europea. Dentro de este interés de carácter global, se han aplicado incluso diversas medidas que muestran la existencia de una particular preocupación por las empresas pequeñas y medianas. Esta preocupación surgió porque se detectó que ellas eran las más afectadas por la disparidad de normas nacionales en campos como, por ejemplo, el derecho mercantil, la propiedad intelectual, las normas técnicas y los estándares de calidad.

c) Las *barreras fiscales* correspondían básicamente a los problemas derivados de las diferentes tasas de impuesto al valor agregado que se aplicaban en los distintos países de la

Comunidad. Al respecto, el *Libro Blanco* de la CE pide a los estados miembros no aumentar las disparidades ya existentes y prepararse para hacer homogéneas las tasas de tributación indirectas.

Los estados miembros de la CE, conscientes de la enorme complejidad asociada a la consecución de un mercado único y de que la realización de éste pasaba por la necesidad de replantear ciertos principios jurídicos vinculados a la toma de decisiones en el seno de la CE, decide modificar el Tratado originario. Para ello, se firma el Acta Única Europea en febrero de 1986. En lo fundamental, este instrumento crea una situación institucional nueva. En efecto, en materia de votaciones, reemplaza la unanimidad por una mayoría calificada para numerosas decisiones, incluidas las referidas a las medidas que serían necesarias para la consecución del MUE en 1992.

Cabe hacer aquí los siguientes comentarios con respecto a lo que se ha escrito en esta sección:

- El primer comentario es que no obstante los conflictos surgidos como consecuencia de la aplicación de las medidas determinadas para la consecución del MUE,³⁸ el 1 de enero de 1993 ya estaba en ejecución el 95% de las cerca de 300 resoluciones proyectadas,³⁹ y que en la actualidad prácticamente todas las medidas están vigentes.⁴⁰ Más aún, éstas han sido paralela y posteriormente complementadas y afinadas activamente por otras disposiciones o normativas comunitarias distintas, pero relacionadas con las resoluciones involucradas en el MUE.
- El segundo comentario se infiere directamente del anterior y se refiere a que en su complejo, extenso y profundo proceso de construcción, la UE ha aplicado exitosamente diversas medidas relacionados con asuntos referidos de manera implícita a un concepto amplio de facilitación del comercio recíproco, con el propósito de hacer más fluida la circulación de bienes, servicios, capitales e inversiones entre sus países miembros. Esto puede ilustrarse fácilmente si se tiene en cuenta que todas las resoluciones adoptadas durante la década de los ochenta que han apuntado al desmantelamiento de las denominadas *barreras físicas, técnicas y fiscales* han ido en ese sentido, siendo la prueba más palpable de ello el funcionamiento actual bastante notable del MUE.
- El tercer comentario, que es probablemente el más significativo de todos los que en esta parte se realizan, tiene por objetivo precisar que, si bien casi la totalidad de las medidas que hicieron posible el MUE tienen relación con aspectos implícitos que se vinculan con un concepto amplio de facilitación del comercio, de manera explícita esta expresión nunca formó parte por sí misma de ninguna de las agendas de negociaciones intra-comunitarias.
- El cuarto comentario es, que no obstante los importantes avances logrados con el funcionamiento del MUE, en la UE ahora existe una preocupación significativa por perfeccionar algunos aspectos relacionados con la Unión Aduanera, los cuales se refieren fundamentalmente a los asuntos aduaneros. La necesidad de esta afinación tiene que ver con necesidades más actuales que han surgido como consecuencia del mayor desarrollo

³⁸ Especialmente en asuntos vinculados a la creación del Sistema Monetario Europeo, de la Unión Monetaria y a la unificación de las legislaciones tributarias de los países miembros de la UE.

³⁹ Véase la página 18 del documento *Europa de la A a la Z: guía de la integración europea*, Comisión Europea, Bélgica, 1997.

⁴⁰ De hecho, la UE terminó de hacer el primer examen completo del funcionamiento del MUE a finales de 1996, concluyendo que el resultado de su aplicación ha sido eficaz al facilitar la integración de las economías comunitarias. Véase la página 16 del documento titulado *Unión Europea: noviembre de 1997*, comunicado de prensa/TPRB/65, el cual puede ser bajado directamente de la siguiente página internet: (http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp065_s.htm).

- de la informática y del manejo de la información. Por su gran trascendencia, este punto es abordado con detalle y de manera exclusiva en la próxima sección.

D. La nueva estrategia de la Unión Europea en relación con el perfeccionamiento de la unión aduanera, y su relación implícita con el concepto de facilitación del comercio intra-comunitario

Desde diciembre de 1996 ha habido en la UE una preocupación especial por afinar los procedimientos aduaneros comunitarios. En esa fecha se estableció un conjunto de directrices para que los servicios aduaneros de los países miembros efectúen sus funciones dentro de la dimensión comunitaria, para impedir que la aplicación de las normas comunes tenga efectos diferentes dentro del territorio comunitario. En este marco la UE estableció el programa de consolidación *Aduanas 2000*, que está actualmente en ejecución.

Por otra parte, no obstante que esta iniciativa ha sido considerada un éxito, se ha pensado que todavía puede ser mejorada. Con tal propósito se ha elaborado una nueva estrategia con el objetivo de perfeccionar la Unión Aduanera. Al respecto, un documento oficial de la UE plantea que esta nueva estrategia se adopta básicamente teniendo en cuenta los grandes cambios que se están produciendo o que se producirán en los próximos años, que son los siguientes:⁴¹

- La ampliación de la UE.
- La modificación del papel de las aduanas en la recaudación de impuestos.
- La exigencia cada vez mayor de que las aduanas participen en la reglamentación del comercio exterior.
- La necesidad cada vez mayor de que las aduanas garanticen la seguridad de los ciudadanos.
- Las nuevas y crecientes estructuras de comercio que requieren un despacho aduanero más rápido y por medios electrónicos.
- La necesidad cada vez mayor de que las aduanas apoyen a los agentes económicos de la UE en sus esfuerzos para competir de manera leal en el mercado mundial.
- La importancia cada vez mayor dada a la lucha contra el fraude.
- La participación de la delincuencia organizada en actividades fraudulentas relacionadas con las aduanas.

Es importante consignar que en este contexto, se está actualmente trabajando en prolongar y actualizar el programa de consolidación *Aduanas 2000*, esta vez bajo el nombre de *Aduanas 2002*, incorporando fundamentalmente en él los programas de tecnología de información existentes y futuros como, por ejemplo, la informatización del tránsito. Asimismo, cabe destacar que uno de los principales objetivos de *Aduanas 2002* consiste en evitar las divergencias operativas a nivel nacional, dado que en el programa de acción se reconoce que la supresión de las fronteras internas requiere de un control eficaz en las fronteras exteriores y que cada administración, actuando

⁴¹ Véase el documento oficial de la UE *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, relativa a una estrategia para la Unión Aduanera*, Comisión de la Comunidades Europeas, Bruselas, 08.02.2001, COM (2001) 51 final.

individualmente, no tiene capacidad para conseguir este objetivo. Entre otras cosas, *Aduanas 2002* propone:⁴²

- Visitas a las aduanas de los países miembros de la UE, realizadas por equipos mixtos, lo que se denomina *supervisión*, con el objetivo de identificar las mejores prácticas o las posibles deficiencias de las medidas de control.
- Unir los esfuerzos en la lucha contra el fraude. En este contexto, la recopilación, análisis y tratamiento de la información sería efectuada utilizando al máximo los avances de la computación y velando por que las irregularidades sean perseguidas de manera efectiva.
- Mejorar los métodos de trabajo de las administraciones aduaneras. Por ejemplo, utilizando el análisis de riesgo, técnicas de auditoría que permitan hacer comprobaciones en los registros de los comerciantes y la informatización de los procedimientos aduaneros.
- Realizar intercambios de funcionarios de aduanas entre las distintas administraciones para que amplíen su experiencia, así como programas comunes de formación.
- Celebrar seminarios, a menudo con la participación del sector privado, para identificar y analizar los sectores o ámbitos operacionales problemáticos, discutiendo los posibles modos de actuación e individualizando las mejores prácticas a utilizar.
- Informatizar los procedimientos aduaneros en toda la UE.

Una conclusión que se refiere a los avances aduaneros posteriores a la instauración del MUE en la UE es que éstos tampoco están vinculados de manera explícita con el concepto de facilitación del comercio.

E. El concepto de facilitación del comercio en la Unión Europea

En definitiva, ni antes ni después del MUE en la UE se ha utilizado de manera explícita el concepto de facilitación del comercio aplicado al ámbito comunitario. Tampoco existe un componente orgánico de la UE que responda a esa denominación. Asimismo, todavía no ha sido escrito en la UE un documento, ya sea oficial o no oficial, cuyo título se refiera explícitamente a la facilitación del comercio al interior del espacio comunitario. No obstante esta ausencia, a partir de 1995 se observa que, si bien no en los títulos de determinados reglamentos comunitarios oficiales, en algunas partes del texto de dichas legislaciones de la UE la denominación facilitación del comercio a llegado a ser mencionada explícitamente. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en materia de tránsito aduanero, que es un aspecto temático puntual que forma parte de un concepto amplio de facilitación del comercio.⁴³

En relación con terceros países, la situación de la UE con respecto a la facilitación del comercio es básicamente similar, en el sentido de que este concepto ha sido y es utilizado en algunos casos de manera implícita, pero en otros de forma explícita. En efecto, se hace mención implícita a este concepto en ciertos acuerdos relacionados puntualmente con la cooperación

⁴² Véase las páginas 18 y 19 del documento titulado *Política aduanera de la Unión Europea*, Europa en movimiento, Comisión Europea, el cual puede ser bajado directamente de la siguiente página internet: (http://europa.eu.int/comm/dg10/publications/brochures/move/douane/customs/txt_es.html).

⁴³ Véase, por ejemplo, el primer considerando de la *Resolución del Consejo de 23 de noviembre de 1995 relativa a la informatización de los regímenes de tránsito aduanero*, UE, Diario Oficial No. C 327 de 07/12/1995 P. 002-003, el cual dice explícitamente “que los regímenes de tránsito aduanero constituyen instrumentos de política comercial imprescindibles para la facilitación del comercio;”. El texto total de esta normativa puede ser bajado directamente de la siguiente página internet: (http://europa.eu.int/eur-lex/es/lif/dat/1995/es_395Y1207_02.html).

aduanera que la UE tiene vigentes con terceros países. Entre otros, esto ocurre con acuerdos que este organismo ha suscrito para la lucha contra el fraude aduanero, la cooperación y la asistencia administrativa mutua, que han sido firmados con los Estados Unidos de América, Canadá y Corea. También la mención a la facilitación del comercio es implícita en los acuerdos de asociación económica vigentes entre la UE y algunos países de Europa Central, en los que figuran artículos sobre la armonización de los trámites aduaneros. Algo similar ocurre en los acuerdos económicos que la UE ha suscrito con Rusia, Marruecos, Túnez, Israel y Turquía.⁴⁴ Lo mismo ocurre en ciertas partes de los textos de acuerdos más específicos que la UE ha suscrito con algunos países en relación con ámbitos referidos al reconocimiento mutuo de estándares técnicos y de calidad de los bienes comercializados, a la evaluación de la conformidad y a la aceptación de productos industriales. Por ejemplo, con la República Checa y con Japón.⁴⁵

En cambio, la referencia al concepto de facilitación del comercio es explícita, pero sólo de manera aislada y no de una forma sustantiva, no en los títulos pero sí en algunas partes de los textos de ciertos documentos oficiales que dan cuenta de las relaciones económicas externas de la UE. Esto sucede, por ejemplo, en un documento de la UE que da cuenta de los avances que se han verificado en su relación económica con los países de Asia.⁴⁶ También ha habido referencias explícitas al concepto facilitación del comercio en las negociaciones que actualmente la UE está desarrollando con Chile y con el Mercosur, las que tienen por objetivo lograr acuerdos de libre comercio en el mediano plazo.

En cualquier caso, ya sea hacia adentro del espacio comunitario como en relación con otros países u otras regiones, el esfuerzo desplegado por la UE en materia de facilitación del comercio ha sido bastante grande. Con todo, ciertamente que los avances logrados internamente en esta materia son mucho más completos y satisfactorios que los resultados obtenidos o por obtenerse por parte de la UE con sólo ciertos socios económicos externos y únicamente en ámbitos parciales del concepto de la facilitación del comercio. Ciertamente que esto explica que este organismo sea muy activo en su propósito de que en esta materia se produzcan desarrollos progresivos e irreversibles de carácter mundial. Por ello es que la postura de la UE ha sido muy proclive a que se logren negociar normas multilaterales vinculantes en relación con la facilitación del comercio en el seno de la OMC.

F. La postura de la Unión Europea con respecto a la facilitación del comercio en la Organización Mundial del Comercio

La UE ha abogado, desde la misma Reunión Ministerial de Singapur, en favor de la existencia de normas en la OMC para simplificar los procedimientos comerciales a nivel multilateral.⁴⁷ La postura de la UE en relación a la facilitación del comercio en el seno de la OMC se ha caracterizado básicamente por dos cuestiones. La primera es que los representantes de la UE en Ginebra han sido los más activos de todos en términos de la intensidad de su trabajo realizado,⁴⁸ a lo que se agrega también el hecho de que, de todas las delegaciones, la suya es la que ha

⁴⁴ Mayores detalles pueden verse en el documento *Customs Programme Evaluation Report*, realizado por Price Waterhouse Coopers, publicado en junio de 2000, que le fuera solicitado a este organismo por la propia UE.

⁴⁵ Véase, respectivamente, los documentos oficiales de la UE COM (2000) 748 final y el que puede ser encontrado por la clasificación 501PC0025(02).

⁴⁶ Véase la página 4 del documento de trabajo de la UE titulado *Perspectivas y prioridades del proceso ASEM* (Conferencia Asia-Europa) en la nueva década, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 18.4.2000, COM (2000) 241 final.

⁴⁷ Véase el documento para debate de la Comisión Europea: *Facilitación del comercio – objetivos de la CE en la OMC*, presentado en el seminario *Nuevas cuestiones en la OMC: inversión, competencia, medio ambiente y agilización del comercio*, realizado en el centro de Convenciones Diego Portales, Santiago, Chile, desde el 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2000.

⁴⁸ Gran Bretaña parece ser de lejos el país miembro que más interés ha mostrado para que la UE impulse el tema de la facilitación del comercio en la OMC. Al respecto, véase el documento que se encuentra en la siguiente página internet: (<http://www.dti.gov.uk/worldtrade/facilitation.htm>).

presentado el mayor número de documentos oficiales respecto al tema de la facilitación del comercio en la OMC⁴⁹, con el objeto de motivar y organizar las negociaciones correspondientes. Todo esto con vistas a producir resultados normativos concretos, aumentando la transparencia y la previsibilidad, y reduciendo la carga administrativa sin dejar de salvaguardar la integridad de los procedimientos aduaneros de los propios países.⁵⁰ La segunda cuestión importante es que la posición de la UE en relación con el tratamiento de este tema al nivel multilateral es una postura bastante amplia, en el sentido de que contempla un gran número de aspectos que deberían estar contenidos en el concepto de facilitación del comercio en la OMC. todos los cuales desde el punto de vista de la UE deberían ser negociados en el seno de este organismo multilateral, con el propósito explícito de llegar a establecer las correspondientes normas multilaterales de cumplimiento obligatorio para los países. De manera individual, cada uno de los aspectos que la UE incluye en la denominación facilitación del comercio en la OMC es amplia y profundamente fundamentado, lo que hace que sea visto como un concepto bastante completo y sólido, y que en conjunto su planteamiento aparezca como un todo bastante integrado.

Adicionalmente, la UE plantea los siguientes principios básicos del GATT/OMC que deberían ser parte integrante de cualquier compromiso futuro en la OMC sobre procedimientos comerciales simplificados:⁵¹

- Transparencia y proceso debido en materia de disponibilidad y servicio de la información, y de previsibilidad.
- No discriminación.
- Menor restricción al comercio.
- Mayor preocupación por la relación entre la dimensión del desarrollo y las medidas para facilitar el comercio, basada principalmente en la búsqueda de una mejor integración de los países en desarrollo en el sistema internacional de comercio mediante medidas positivas y de creación de capacidades que les permitan hacer las reformas correspondientes con un trato especial y diferenciado.⁵²

Por otra parte, los principales ámbitos de la facilitación del comercio que de acuerdo con la postura oficial de la UE deberían ser tratados mediante normas en la OMC podrían ser analíticamente agrupados en los siguientes puntos:

a) La precisión, ampliación y profundización de los actuales acuerdos ya existentes en la OMC, que se relacionan con un concepto amplio de facilitación del comercio.⁵³ Entre otros asuntos, fundamentalmente se trataría de abordar los procedimientos para el trámite de licencias de importación, los obstáculos técnicos al comercio, las medidas sanitarias y fitosanitarias, las normas de origen, la inspección previa a la expedición, la valoración en aduana, y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. En términos más específicos, las propuestas de la UE al respecto se refieren en detalle principalmente a armonizar los datos y

⁴⁹ Se trata de más de una docena de documentos oficiales, la mayor parte de los cuales puede ser bajado directamente de la siguiente página internet: (<http://europa.eu.int/comm/trade/miti/tradefac/contrib.htm>). El resto de los documentos oficiales presentados por la UE a la OMC son identificados más adelante en este mismo capítulo, con la correspondiente entrega sintética de sus principales contenidos.

⁵⁰ Véase la página 3 del Boletín UE, 11-1998, *Colaboración económica transatlántica. Plan de acción*, el cual puede ser bajado directamente de la siguiente página internet: (<http://eu.int/abc/doc/off/bull/es/9811/p000428.htm>).

⁵¹ Véase el documento oficial del CCM de la OMC, G/C/W/211, del 6 de junio de 2000.

⁵² Véase el documento oficial del CG de la OMC, WT/GC/W/190, del 1 de junio de 2000. Detalles adicionales más precisos y específicos de la postura de la UE al respecto pueden verse en el documento oficial del CCM de la OMC, el cual tiene simultáneamente dos siglas de identificación: G/C/W/143 y WT/COMTD/W/60, del 10 de marzo de 1999.

⁵³ Al respecto, véase el documento oficial del CCM de la OMC del 10 de marzo de 1999, que tiene simultáneamente las siguientes siglas de identificación: G/C/W/136, G/L/299, S/C/W/101, IP/C/W/131.

documentos aduaneros, modernizar la administración y los métodos aduaneros, reducir las intervenciones separadas de diferentes instituciones nacionales para concentrar todos los trámites necesarios en un solo organismo (*ventanilla única*), y automatizar los procedimientos de exportación e importación mediante el uso de sistemas de intercambio electrónico de datos (IED) y otorgándole simultáneamente una mayor importancia al comercio electrónico.⁵⁴

b) Las cuestiones relativas a la circulación física de consignaciones (transporte y tránsito) y a los pagos, seguros y otros asuntos financieros que afectan al comercio transfronterizo de mercancías.⁵⁵ Principalmente, se trata de asuntos relacionados con la circulación física de consignaciones en relación con el Acuerdo General para el Comercio de Servicios (sigla en inglés GATS) de la OMC, la cooperación intermodal/multimodal, la infraestructura y la información sobre la carga, los sistemas electrónicos de pagos, los retrasos en las liquidaciones bancarias, la falta de pago y solvencia, y la morosidad en las transacciones comerciales.

c) Los asuntos circunscritos al ámbito aduanero y a los procedimientos de paso de frontera.⁵⁶ Se trata principalmente de la falta de transparencia de los procedimientos aduaneros y de las demás condiciones relativas a la importación y a la exportación, la escasa coordinación entre los distintos organismos nacionales a cargo del comercio internacional, la duración excesiva de las formalidades de despacho en aduana, la utilización insuficiente de técnicas aduaneras modernas basadas en la evaluación del riesgo, el lento procesamiento anterior a la llegada y al control de la empresa, la utilización insuficiente por las aduanas de tecnologías de información adecuadas, la inexistencia de compensación judicial rápida en el caso de problemas de despacho aduanero en las fronteras, y la corrupción y la falta de integridad como consecuencia básicamente de la ausencia de los recursos financieros necesarios y de la formación profesional deficiente del personal involucrado.

d) La posible incorporación como normas vinculantes en la OMC de disposiciones o recomendaciones existentes en otros organismos internacionales intergubernamentales, cuyo cumplimiento es hasta ahora voluntario por parte de los países. Fundamentalmente se trataría de la gran cantidad de disposiciones aduaneras y de facilitación del comercio que emanan de la Convención Revisada de Kioto, sobre Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros de la OMA, así como de las cerca de 30 recomendaciones sobre la facilitación del comercio, el comercio electrónico y el uso del Sistema Electrónico de Intercambio de Datos para la Administración, el Comercio y el Transporte de la Naciones Unidas, más conocido por la sigla UN/EDIFACT, cuestiones en las que la CEPE viene trabajando desde hace varias décadas.

Cabe concluir este capítulo señalando dos cosas. La primera es que la propuesta de la UE que se refiere a la facilitación del comercio en la OMC también ha llegado a considerar la necesidad de realizar algunos cambios institucionales en el funcionamiento del organismo multilateral, principalmente en la manera de operar de los diferentes comités que de alguna manera se relacionan con aspectos que están involucrados en el concepto facilitación del comercio, entendido en términos amplios. La segunda es precisar que la posición temáticamente amplia que la UE ha sostenido en este ámbito en la OMC ha sido paulatinamente flexibilizada y acotada, aceptando la necesidad de que exista un consenso al respecto para la próxima negociación comercial multilateral. En este sentido, la UE, entendiendo que se trataría principalmente de iniciar un proceso, por ahora es partidaria de poner el acento exclusivamente en las cuestiones relacionadas con la simplificación y modernización de los procedimientos aduaneros en frontera y en la revisión, ampliación o profundización de ciertos acuerdos existentes en la OMC, ya mencionados, que se relacionan con un concepto amplio de facilitación del comercio.

⁵⁴ Véase el documento oficial del CCM de la OMC, G/C/W/138, del 4 de marzo de 1999.

⁵⁵ Véase el documento oficial del CCM de la OMC, G/C/W/133, del 3 de diciembre de 1999.

⁵⁶ Véase el documento *Propuestas de la UE a la OMC para la facilitación del comercio: resumen y comentarios*, presentado en el seminario Nuevas cuestiones en la OMC: inversión, competencia, medio ambiente y agilización del comercio, realizado en el centro de Convenciones Diego Portales, Santiago, Chile, desde el 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2000.

IV. La facilitación del comercio en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico⁵⁷

A. Síntesis y conclusiones

En APEC han habido algunos avances en ciertas áreas de la facilitación del comercio, si bien éstos son todavía mejorables. Los más importantes de tales avances se refieren a la introducción de un sistema más rápido de inspección y de valorización aduanera, así como a la utilización progresiva de procedimientos electrónicos para reducir el papel en los trámites comerciales y mejorar la eficiencia de los negocios internacionales. Paralelamente, en otras áreas de la facilitación del comercio los progresos han sido escasos. Por ejemplo, en materia de estándares técnicos y de calidad, así como en lograr una participación más activa del sector privado. Luego, la facilitación del comercio en el Foro aún tiene bastante potencial de desarrollo. En este sentido el presente capítulo explora algunas de las posibles causas de la situación actual y que pueden simultáneamente contribuir a maximizar sus logros futuros. Algunas de estas causas se refieren a que el funcionamiento de APEC es complejo y en particular lo es la forma en que este tema es abordado, a la necesidad de continuar en la

⁵⁷ Como ya fue mencionado, esta sigla, así como la mayoría de las utilizadas en este capítulo, corresponden a los nombres originales en inglés.

línea de establecer una definición más precisa de la facilitación del comercio, y al mejoramiento de la asistencia técnica requerida en particular por las economías en desarrollo de este Foro.

B. Antecedentes, identidad y principales objetivos del Foro

APEC fue establecido en 1989 en Australia. Originalmente el número de sus economías era 12 y en la actualidad son 21.⁵⁸ Se trata de un Foro importante internacionalmente, ya que es responsable de más de 40% del valor del comercio mundial. Los principios generales de APEC son los nueve siguientes: comprehensividad, consistencia con la OMC, comparabilidad, no discriminación, transparencia, no aplicabilidad de nuevas trabas al comercio y a la inversión, comienzo simultáneo y proceso continuo de aplicación de tratamientos temporales diferenciados, flexibilidad, y cooperación. Además, las decisiones del Foro sólo surgen a partir del consenso y la adopción de sus medidas tiene un carácter voluntario y no necesariamente vinculante para sus economías. A esto se suma que los mecanismos definidos por APEC, así como la forma particular de su funcionamiento y de su institucionalidad, como se verá después, son elementos determinantes de un Foro con identidad propia. Luego, por muchas de las razones anteriores, APEC no se parece a ninguno de los esquemas formales de integración económica conocidos. Además, cabe consignar que este Foro cuenta desde 1993 con una Secretaría relativamente pequeña, ubicada en Singapur.

Un paso decisivo en la definición de la identidad de APEC fue la Declaración Ministerial de Bogor, Indonesia, de 1994. En lo fundamental, esta Declaración se plantea la creación de una área donde sea libre la circulación del comercio y de las inversiones. Esto debería ocurrir en el 2010 para las economías desarrolladas y en el 2020 para las en desarrollo. Además, en la Declaración, los Ministros decidieron que sus tres objetivos principales eran los siguientes:

- Fortalecer la apertura del sistema multilateral del comercio.
- Estimular la liberalización del comercio y de las inversiones.
- Intensificar la cooperación para el desarrollo en Asia-Pacífico.

A partir de estos objetivos, en 1995, en Japón, los Ministros aprobaron la denominada Agenda de Acción de Osaka (OAA), en la cual se estableció que el Foro APEC estará basado en tres pilares fundamentales que son los siguientes:

- La liberalización del comercio y de la inversión.
- La facilitación del comercio.
- La cooperación técnica y económica.

Por otra parte, en 1996 se concreta el Plan de Acción de Manila, definiéndose el camino para lograr el cumplimiento de los tres objetivos de Bogor y se especifican las medidas generales que se adoptarían en relación con el funcionamiento de APEC y también con respecto a cada uno de los tres pilares fundamentales establecidos en la OAA.

⁵⁸ Estas economías son Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Filipinas, Hong-Kong-China, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Papua Nueva Guinea, Perú, República de Corea, República Popular de China, Rusia, Singapur, Tailandia, Taipei-China y Vietnam.

C. La facilitación del comercio en el Foro: principales problemas a enfrentar y los beneficios de su resolución

Un documento oficial de APEC (2000)⁵⁹ señala que el comercio y los negocios en frontera enfrentan altos costos de transacción, que implican un gasto evitable en términos de tiempo y dinero. Estos costos serían generados principalmente por las siguientes causas:

- Incompatibilidad en los procesos domésticos de regulación.
- Falta de claridad en los procedimientos administrativos.
- Escasa transparencia general de los requerimientos de importación y de exportaciones tales como los estándares técnicos y de calidad, las medidas sanitarias, los requerimientos de seguridad, el reconocimiento a las calificaciones y a las licencias profesionales, los requerimientos de visas para las gentes de negocios y los controles a la inversión.
- Debilidad en materia de infraestructura, de capacidades técnicas y administrativas.

El documento ilustra lo anterior mediante el siguiente ejemplo. En las economías de APEC, en promedio, una transacción internacional involucra la participación de 27 a 30 partes u organismos diferentes y la utilización de 40 documentos distintos. A ello se suma la necesidad de dar cuenta explícita de 200 datos, 30% de los cuales son repetidos cerca de 30 veces y el 70% restante al menos una vez. La importancia de estos problemas, todos de raíz no arancelaria, ya era conocida en este Foro. De hecho, un estudio oficial realizado por APEC en el año inmediatamente anterior (1999),⁶⁰ llegó a cuantificar que si sus economías miembros aplicaran los acuerdos ya alcanzados para facilitar el comercio, los beneficios serían cercanos a los 46 billones de dólares americanos, valor muy superior a los sólo 30 millones que surgirían como ganancia debido exclusivamente a la pura liberalización comercial arancelaria. Esto permitiría entender por qué la facilitación del comercio y la eliminación de los obstáculos no arancelarios han tenido tan alta prioridad en los mecanismos mediante los cuales opera este Foro.

D. La relación entre los principales mecanismos del Foro y la facilitación del comercio como un concepto amplio

En la OAA se establece que en APEC se adoptarán acciones de diversa índole en 15 áreas temáticas, todas las cuales están referidas a lo que se ha entendido en términos amplios por el concepto facilitación del comercio en dicho Foro, lo que está consignado en un gran número de documentos oficiales de APEC.⁶¹ Las 15 áreas temáticas son las siguientes: tarifas, medidas no arancelarias, servicios (telecomunicaciones, transporte, energía y turismo), inversión, estándares y conformidad, procedimientos aduaneros, derechos de propiedad intelectual, política de competencia, compras gubernamentales, desregulación, reglas de origen, solución de disputas, movilidad de personas de negocios, aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay, y acopio y análisis de información. En lo fundamental, estos aspectos serían abordados a partir de dos mecanismos distintos.

⁵⁹ *Trade and Investment Facilitation and Business Links in APEC - Update: April 20, 2000*, documento que puede ser bajado directamente de la siguiente página internet de APEC: (http://203.127.220.66/business_center/service_business/trade_biz_links.html).

⁶⁰ *Assessing APEC Trade Liberalization and Facilitation – 1999 Update*, Economic Committee, APEC Secretariat, September.

⁶¹ Aunque después se ha llegado a considerar en APEC que el comercio electrónico también formaría parte de la amplia temática de la facilitación del comercio en dicho Foro.

En primer lugar, mediante la elaboración por parte de cada una de las economías de un Plan de Acción Individual (IPA), que debería contener a todas las áreas temáticas mencionadas. El objetivo final de un IPA es establecer la liberalización unilateral del comercio y de las inversiones. No obstante que se trata de un compromiso voluntariamente adquirido, todas las economías de APEC están aplicando su propio IPA desde hace ya varios años. Los Planes de Acción Individual (IAPs) han tenido ciertos logros. Además, son sujetos a un proceso de revisión anual de carácter dinámico y sistemático.

En segundo lugar, existen los Planes de Acción Colectivos (CAPs), que se dedican a abordar de manera conjunta, por todas o algunas de las economías que constituyen el Foro, cada una de las mismas 15 áreas temáticas ya señaladas. También los CAPs han tenido algunos logros desde el inicio de su aplicación en 1996 y especialmente como consecuencia del proceso de revisión periódica a que están afectos. Además, entrañan el compromiso no vinculante de ser aplicados por parte de las economías de APEC interesadas en ellos. Es importante destacar la alta interdependencia y retroalimentación que tienen los CAPs con los IAPs.⁶²

Por otra parte, es interesante consignar que tanto los CAPs como los IAPs han tenido una cierta evolución en su estructura general. Sólo como ilustración cabe mencionar que algunas de las 15 áreas temáticas originales han ido siendo reagrupadas de manera distinta a la concepción primaria. En efecto, actualmente las áreas correspondientes a las tarifas y a los aspectos no arancelarios funcionan conjuntamente. Lo mismo ocurre con la política de competencia y la desregulación, así como con la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y las reglas de origen. Por último, el tratamiento del tema del acopio y análisis de información funciona de manera más descentralizada.

Además, evidentemente que tanto los CAPs como los IAPs apuntan no sólo a la consolidación del ya mencionado segundo pilar fundamental de APEC, es decir, la facilitación del comercio, sino también y con un énfasis semejante, a la consolidación del primero de los tres pilares, o sea, la liberalización del comercio y de la inversión. Por su parte, la mayoría de las actividades que se realizan en el marco del pilar número tres, que corresponde a la cooperación técnica y económica (ECOTECH), funcionan como instrumentos de apoyo en relación con las necesidades que se derivan de los CAPs y de los IAPs y, por esa misma vía, de los dos primeros pilares señalados. Por lo tanto, en los hechos y más allá de su diferencia analítica, los tres pilares fundamentales de APEC en buena medida actúan de manera conjunta, lo que le otorga un alto grado de complejidad a este Foro, pero en particular a la dinámica de su funcionamiento operacional.

Cabe consignar que otra parte de las tareas realizadas por la ECOTECH está orientada a contribuir al avance de otros nueve ámbitos temáticos. Por ejemplo, la energía, la pesca, el desarrollo de los recursos humanos, la tecnología, los recursos marinos, las telecomunicaciones, el turismo y el transporte. Aún cuando algunos de estos ámbitos coinciden con algunas de las 15 áreas temáticas específicas de los CAPs y de los IAPs, su objetivo y enfoque son hasta cierto punto independientes de éstos, ya que formal e institucionalmente cada uno de estos nueve ámbitos es abordado de manera individual por diferentes Grupos de Trabajo que están adscritos al Sub-Comité encargado de la ECOTECH. Obviamente que esto refuerza el carácter complejo de este Foro, especialmente porque algunas de las materias que se abordan en APEC, son enfocadas simultáneamente desde cada uno de los tres pilares fundamentales que lo constituyen. La complejidad del funcionamiento general de este Foro también puede ser vista al observar su organigrama institucional.

⁶² Lo cual no sólo puede tener algunos efectos negativos de traslape o ineficiencia, sino también impactos positivos al inducir una potenciación de las materias abordadas y de los logros obtenidos. Este asunto podría ser un material fértil para una futura investigación.

E. Algunos aspectos de la institucionalidad del Foro

Siguiendo con el hilo conductor de este capítulo La orgánica del funcionamiento de APEC es vista sólo en las siguientes dos perspectivas La primera es observar las implicancias del organigrama en relación con la forma de encarar los trabajos realizados con respecto a la facilitación del comercio. La segunda perspectiva radica en consignar la especial consideración que en este Foro se le otorga al sector privado.

1. La institucionalidad del Foro y su relación con la facilitación del comercio

El organigrama de APEC considera un amplio abanico de instancias que se encargan de una gran diversidad temática. El punto más alto de su verticalidad es la Reunión Informal de los Líderes de las Economías. En segundo nivel están las Reuniones Ministeriales. En tercer nivel están las Reuniones de Oficiales de Alto Nivel (SOM), órgano del cual depende jerárquicamente el Comité de Comercio e Inversiones (CTI). Más abajo hay Grupos de Trabajo y Sub-Comités, Sub-Grupos de Trabajo y Comités; un Grupo de Consejeros Ad Hoc y un Grupo de Conducción, que son la operacionalización de Fuerzas Operantes; Grupos de Expertos y Grupos de Expertos Informales. Además, la cobertura temática ha ido siendo cada vez más diversa, al ser incorporados progresivamente algunos temas nuevos. Entre éstos, cabe destacar la protección al medio ambiente, la pequeña y mediana empresa, la integración de género y el comercio electrónico.

Esta forma orgánica de operar hace que algunos asuntos que forman parte de un mismo ámbito temático puedan depender de instancias superiores distintas, las que pueden estar entre sí relacionadas de una manera horizontal o vertical. Por ejemplo, esto ocurre con el trabajo que APEC realiza en materia de facilitación del comercio. En efecto, las áreas temáticas tradicionales que tienen que ver con este tema dependen del CTI, mientras que el comercio electrónico, que como se verá después también parece haber llegado a ampliar el concepto de facilitación del comercio en este Foro, es supervisado por las SOM. En conclusión, dado que este órgano supervisa al CTI, se generan problemas de verticalidad, descentralización y consistencia en la forma de abordar el tema de la facilitación del comercio en APEC.

2. La importancia del sector privado en el funcionamiento del Foro y su relación con la facilitación del comercio

Otro aspecto importante a destacar con respecto al organigrama de este Foro es que entre sus dos organismos máximos se encuentra el Consejo Asesor de Negocios de APEC (ABAC)⁶³, creado en 1995. Por otra parte, además de asesorar a los Líderes y a los Ministros del Foro, el ABAC también hace recomendaciones en diversas áreas temáticas o actividades económicas. Así, dado que ABAC está constituido principalmente por el sector privado, es comprensible que su principal ámbito de interés sea la facilitación del comercio y de los negocios. Esto explica que este órgano esté bastante involucrado en los trabajos realizados en tales sentidos por diferentes instancias de APEC. Por ejemplo: en aquellas relacionadas con la movilidad de hombres de negocios, los procedimientos aduaneros, el comercio electrónico, el transporte, las telecomunicaciones y el turismo.

Finalmente, cabe remarcar la importancia que en este Foro se le otorga a ciertos sectores de la sociedad civil, ya que también participan de manera muy directa en él otros organismos más o menos representativos del sector privado, si bien éstos no forman parte de su organigrama. Dos

⁶³ Si bien, como le corresponde a un órgano asesor, su ubicación es lateral con respecto a las dos instancias superiores del organigrama y la relación gráfica es hecha mediante líneas discontinuas.

parecen ser los grupos que trabajan más cercanamente con APEC: el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (más conocido como PBEC), constituido en 1967 e integrado exclusivamente por personas de negocios; y el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), creado en 1980 por representantes de negocios, gobiernos y académicos.

F. La necesidad de readecuar la agenda de trabajo sobre la facilitación del comercio en el Foro

Esta sección comienza con una breve recapitulación destacando lo esencial de lo dicho hasta aquí en relación con la facilitación del comercio en APEC. La segunda parte de la sección corresponde a una presentación general sobre los avances más importantes habidos en esa materia en dicho Foro. Finalmente, la tercera y última parte de la sección se refiere a las principales asignaturas pendientes al respecto en el seno de APEC.

1. Una breve recapitulación sobre la facilitación del comercio en el Foro

Los principales puntos a destacar en esta pequeña síntesis sobre lo antes dicho en relación con la facilitación del comercio en APEC son los siguientes cinco:

Es difícil disociar los tres pilares fundamentales que se establecieron para APEC en 1995 en la OAA.⁶⁴ Esto ha tenido consecuencias directas sobre la manera de definir el concepto de facilitación del comercio en este Foro.⁶⁵

Dado que la amplitud temática inicial de la agenda de la facilitación del comercio en este Foro contiene a las 15 áreas temáticas fundamentales de APEC, también la reducción arancelaria pasa a ser parte del concepto de facilitación del comercio.

Más aún, considerando que a su vez estas mismas 15 áreas temáticas son la base tanto de los CAPs como de los IAPs, que son los dos mecanismos fundamentales del Foro, también resulta difícil disociar la facilitación del comercio con APEC como un todo.

Durante los últimos años, a las 15 áreas originales cubiertas por la facilitación del comercio en este Foro se le han agregado otras, como por ejemplo, el comercio electrónico, y la pequeña y mediana empresa. Aparte de las nuevas áreas incorporadas, se ha decidido otorgarle una mayor atención a los negocios y al sector privado en esta materia.

También es confusa tanto la estructura institucional de APEC como su funcionamiento operacional, particularmente en relación con la facilitación del comercio.

2. Los principales avances habidos en materia de facilitación del comercio en el Foro

No obstante lo recientemente mencionado, resulta evidente ver que en APEC se han dado pasos significativos en diversos ámbitos de la facilitación del comercio. Los avances más importantes han sido la introducción de un sistema más rápido de despacho e inspección aduanera, procedimientos de valorización y de evaluación aduanera más consistentes, de difusión para un uso más masivo del comercio electrónico y de una reducción del papel en los trámites comerciales, y estructurar un sistema de visado más expedito y una tarjeta que facilite los viajes de las personas de

⁶⁴ Es decir, la liberalización del comercio y de la inversión, la facilitación del comercio, y la cooperación técnica y económica.

⁶⁵ Este problema tiene su germen en la misma OAA, si se observa que el título de su primera parte es “liberalización y facilitación”.

negocios. Además, entre otros temas, también se han obtenido algunos logros en uniformar los estándares y la conformidad, reducir el riesgo de las inversiones en energía, hacer más eficaz el acceso a los mercados de compras gubernamentales, simplificar los viajes de negocios, y adoptar el UN/EDIFACT. Con todo, se ha reconocido que estos avances son todavía parciales y que deben ser reforzados mediante acciones específicas a realizar en el futuro próximo. Este reconocimiento ocurrió en 1999 en APEC en la Cumbre de Auckland.

Por los demás, varios elementos dan cuenta de que el funcionamiento de APEC se caracteriza por un alto grado de adaptación y flexibilidad en relación con la cambiante realidad, ya que se trata de un Foro que está periódicamente en un proceso dinámico de revisión. Para ilustrar este hecho se deberían reiterar dos situaciones que son lo suficientemente demostrativas al respecto. La primera corresponde a las adecuaciones anuales de que son objeto tanto los CAPs como los IAPs, lo que les otorga un nivel bastante adecuado de plasticidad. La segunda situación se refiere a la rápida incorporación de nuevos temas en APEC, como por ejemplo el comercio electrónico, la pequeña y mediana empresa, y la necesaria incorporación no discriminada de la mujer al mundo laboral. A lo anterior se agrega un cambio de actitud en este Foro con respecto a otorgarle una atención creciente a los negocios en general y al sector privado en particular. Todo ello permite pensar que es obvio reconocer que en APEC existe la capacidad para enfrentar nuevos desafíos y asignaturas pendientes que pueden mejorar su desempeño futuro. Además, debe considerarse que se trata de un Foro relativamente reciente y, por lo tanto, que dispone de una gran potencialidad de mejoramiento. Esto es cierto no sólo en materia de facilitación del comercio sino también en todos en otros ámbitos temáticos que se abordan, como asimismo en su forma de operar desde el punto de vista institucional y funcional.

3. Las principales tareas pendientes del Foro en materia de facilitación del comercio

En este sentido es que la Cumbre de Auckland adquiere mucha significación y potencialidad, ya que en ella los Ministros reiteraron la necesidad de otorgarle una atención especial a la pequeña y mediana empresa, así como de mejorar la calidad de la asistencia técnica otorgada, particularmente a las economías en desarrollo de APEC. Esto último considerando que la realidad económica y financiera de estas economías obstaculiza la ejecución de las transformaciones administrativas y dificulta la capacitación del personal correspondiente, ambas condiciones indispensables para que estas economías mejoren su desempeño, para aplicar de manera más expedita y eficiente las medidas individuales y colectivas acordadas en materia de facilitación del comercio. En la misma oportunidad, los Ministros también acordaron tener una mejor comunicación con el sector privado, en particular con respecto a difundir lo más inmediatamente posible los logros alcanzados en APEC en materia de facilitación del comercio.⁶⁶

Posteriormente, en la Reunión de Ministros Responsables de Comercio realizada en junio de 2000 en Australia, se reiteró la idea de otorgarle más prioridad al comercio electrónico y a la reducción del papeleo de los trámites asociados a las operaciones internacionales. También se reconoció la necesidad de modificar y actualizar la agenda sobre facilitación del comercio en APEC. De hecho, se estableció el compromiso formal de que la agenda sobre este tema sea actualizada durante la segunda mitad del año 2001, asunto al que se hará referencia en el último punto de la próxima sección. Más aún, recientemente han ocurrido algunos hechos en APEC que

⁶⁶ Lo cual fue hecho efectivamente de manera muy eficiente, por cuanto al cabo de un breve tiempo después se diseñó especialmente una página web, para que las personas de negocios pudieran acceder de manera más expedita a la información disponible en APEC sobre los logros obtenidos por este Foro en tal materia. Además, paralelamente se publicó un documento específico al respecto, de 44 páginas, denominado *APEC Getting Results for Business*, el cual está disponible en el sitio virtual http://www.dfat.gov.au/apec_bus_results.pdf.

muestran el inicio de una reflexión promisorio en relación tanto a la posibilidad de efectuar alguna reformas orgánicas en el seno de este Foro, como a la necesidad de acotar el número de temas a abordar en materia de facilitación del comercio, estableciendo alguna jerarquía y coordinación orgánica entre ellos. Al respecto. A continuación se destacan los principales puntos que se orientan en tal sentido.

G. Posibilidades futuras sobre la facilitación del comercio en el Foro

En esta sección se destacan tres evidencias, cada una de las cuales separadamente da cuenta de avances en materia de facilitación del comercio en el Foro. La primera de ellas deviene de una síntesis de los contenidos de algunos documentos oficiales recientes de APEC, los cuales muestran el inicio de un proceso reflexivo con respecto a la facilitación del comercio en dicho Foro. En la segunda evidencia se presentan los principales resultados de un Taller de Trabajo realizado especialmente en APEC sobre este tema, los que pueden ser considerados claramente como avances de un proceso reflexivo ya iniciado al respecto. Por último, la tercera evidencia hace algunas referencias a algunos contenidos abordados en la dos reuniones de alto nivel de APEC recientemente realizadas en Shanghai, los cuales están en relación no sólo con la facilitación del comercio en este Foro, sino también con las posibilidades de efectuar algunos cambios institucionales para enfrentar dicho tema en el seno del organismo.

1. Primera evidencia de un posible cambio en relación con la facilitación del comercio en el Foro: algunos avances en materia de publicaciones oficiales recientes

La primera evidencia a destacar surge de un documento realizado por la Fundación Asia Pacífico de Canadá para el ABAC, que fuera publicado en julio de 2000.⁶⁷ Se trata de un estudio basado en una encuesta que se aplicó a 461 personas de negocios, teniendo cuidado en que la muestra sea representativa de las diferentes economías miembros del Foro. En esencia, el resultado es que son tres las áreas temáticas más importantes para abordar en materia de facilitación del comercio en APEC. En orden de importancia, se trata de los procedimientos aduaneros, de los estándares y conformidad, y de la movilidad de las personas de negocios. Estas tres áreas temáticas, así como también su correspondiente jerarquía, fueron después avalados por un documento oficial de APEC, publicado en de noviembre de 2000.⁶⁸ Por lo tanto, ya se está planteando en este Foro la necesidad de que exista alguna selectividad en relación con las áreas principales de la facilitación del comercio, así como de establecer prioridades entre ellas. Por ora parte, cabe mencionar que entre otros propósitos, este último estudio también plantea como necesidad que en APEC exista una mayor reflexión otorgar prioridad de manera general a las otras áreas de trabajo que se abordan en este Foro. Finalmente, otro objetivo del mismo documento se refiere a posibilidad de plantearse el fortalecimiento de la Secretaría de APEC.

⁶⁷ Véase *Survey on Customs, Standards, and Business Mobility in the APEC Region - A Report by the Asia Pacific Foundation of Canada for the APEC Business Advisory Council (ABAC)*, July 2000. Cabe destacar que este documento tiene el logo oficial de APEC en su portada.

⁶⁸ Véase *Learning From Experience – The First APEC International Assessment Network (APIAN)*, Policy Report, November 2000.

2. Segunda evidencia de un posible cambio en relación con la facilitación del comercio en el Foro: avances derivados de un taller de trabajo específico realizado

La segunda evidencia destacable se deriva de los avances logrados en el reciente Taller de Trabajo sobre Facilitación del Comercio realizado en APEC, en septiembre de 2000 en Singapur; es decir, entre las fechas de publicación de los dos documentos mencionados en el párrafo anterior.⁶⁹ Aparte de los miembros de las economías, asistieron al evento representantes de diversos organismos como la OMC, el BM y el PECC. El objetivo del Taller tuvo relación con renovar la agenda sobre la facilitación del comercio. Los principales asuntos que se hicieron presentes de manera común en todas las sesiones son los siguientes tres:

- Mirar el tema de la facilitación del comercio desde una perspectiva más centralizada. Dado que diversas tareas pertenecientes a este ámbito temático se realizan en distintas instancias, se recomienda establecer un enfoque temático selectivo, coordinado y supervisado directamente por el CTI o las SOM. Al respecto cabe recordar estos dos órganos tienen una relación orgánica de carácter vertical.
- Hacer mayores esfuerzos para que el sector privado esté más involucrado en los esfuerzos vinculados a la facilitación del comercio, en especial la pequeña y mediana empresa.

Lograr que las economías en desarrollo puedan mejorar sus sistemas de inmigración, aduanas, y procedimientos y estándares, así como su infraestructura física y la calificación de sus recursos humanos, para introducir más fácilmente el uso del comercio electrónico.

Con el apoyo de documentos de base, en el Taller se discutieron los cuatro siguientes temas de manera separada: a) movilidad del trabajo y de personas de negocios, b) reforma de estándares y regulaciones, c) Procedimientos aduaneros, y d) comercio electrónico. Por otra parte, los principales contenidos de las discusiones de cada uno de estos temas son los siguientes:

a) Movilidad del trabajo y de personas de negocios. Se puso el acento en que en un mundo crecientemente globalizado tales flujos eran importantes para incrementar el comercio, las inversiones y los vínculos económicos en la región. Se destacó que tales flujos también aumentarían la capacidad laboral y del capital físico, especialmente en los países menos desarrollados de APEC. Se hizo referencia a la necesidad de impulsar una tarjeta más expedita y general que la actualmente en uso, de manera lograr una mayor simplificación de los desplazamiento de las personas de negocios, y que al mismo tiempo pueda ser reconocida en todas las economías del Foro, independientemente de su estado de desarrollo. Su objetivo sería otorgar una facilidad semejante a la tarjeta vigente en el seno del ALCAN (cuya sigla en inglés es NAFTA);

b) Reforma de estándares y regulaciones. Se evaluaron los desafíos de las economías de APEC para su modernización global, la reforma de sus sistemas de estándares de calidad y la necesidad de mejorar la infraestructura relacionada con las regulaciones técnicas. Se concluyó que los principales problemas al respecto radicaban en las economías en desarrollo de APEC, identificándose que los desafíos centrales eran la falta de conciencia, de coordinación, de infraestructura y de facilidades para evaluar la conformidad. No obstante ello, se hizo referencia a que si bien en los últimos años han habido ciertos avances en algunas de estas economías, como

69 Para mayores detalles, véase el documento *APEC Workshop on Trade Facilitation in the Asia-Pacific (12-14 september 2000): New Directions and the Development Challenge - Report to SOM and CTI by the Government of Canada*, que puede ser encontrado en http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada-apec/workshop_apec-e.asp.

por ejemplo, en Tailandia y en Vietnam, todavía quedaría mucho por hacer en ambas y bastante más en otras economías en desarrollo. El objetivo sería evitar los costos asociados a barreras técnicas y regulatorias, pero especialmente que éstas dejen de ser utilizadas con el fin de proteger a determinados grupos de interés. Por otra parte, se constató que en materia de estándares de calidad existe una diferencia apreciable entre los niveles de las diferentes economías de APEC, y si bien se reconoció que algunas de ellas han tenido ciertos logros en tal sentido, al no existir aún una metodología compartida, cada agencia regulatoria tiene la posibilidad de funcionar por separado y con normas propias. Así, parece vital establecer más acuerdos de reconocimiento mutuo entre países;

c) Procedimientos aduaneros. Se señaló que pese a los importantes avances logrados en el funcionamiento operacional de las aduanas de Australia y de Singapur, aún queda mucho por hacer para definir con más claridad el papel de estos organismos y de aplicar sistemas de reingeniería a cada uno de sus procesos. Se observó que estas dos necesidades eran ampliables a la mayoría de las economías del Foro. Éstos desafíos deberían ser enfrentados para incrementar no sólo el uso del UN/EDIFACT y de las nuevas tecnologías de información, sino también la participación del sector privado. Luego, el tema aduanero permanece como un desafío. Por otra parte, se hizo referencia al alto costo de modernizar las aduanas en materia de reformas, entrenamiento y automatización. Además, se destacó que el Subcomité de Procedimientos Aduaneros de APEC deberían tener una agenda más clara y actividades más agresivas, de manera de contener indicadores de éxito concretos a los cuales respondan tanto los CAPs como los IAPs; y

e) Comercio electrónico. Dados los avances de internet y del comercio electrónico, se destacó que habría que poner mayor atención a la división digital que separa a las economías en desarrollo. Esto haría necesario implementar reformas para mejorar las telecomunicaciones, los aspectos legales y la capacidad financiera de estas economías. Se dijo que al contrario de lo ocurrido en los EEUU, donde el sector privado fue suficiente para el desarrollo de internet, en Asia los gobiernos deberían tener un papel más activo. Por ejemplo, apuntando al nombramiento de Ministros de Comercio Electrónico o a la creación de equipos gubernamentales para atender las necesidades de los empresarios y de los sistemas educativos, así como también buscando que el Comité de Comercio Electrónico del GATT/GATS tenga un tratamiento más liberal. Por otra parte, desde el punto de vista del sector privado y gubernamental, se requeriría que las economías en desarrollo salten a las tecnologías más recientes. Esto permitiría lograr que funcionen aduanas más eficientes (electrónicas). En este sentido se destacó el ejemplo de Tailandia, donde existen leyes que modernizan el comercio electrónico, y que coadyuvan a una estructura industrial más competitiva y con mayor desarrollo de recursos humanos.

A modo de conclusión general, en el Taller se concluyó que en APEC el CTI debería desarrollar una agenda más precisa sobre la facilitación del comercio y coordinar de manera más transparente los trabajos de todas las instancias que hacen algo en este tema. Que se debe fortalecer la cooperación técnica y económica, en especial la dirigida a los países en desarrollo y a la pequeña y mediana empresa. Por su parte, el PECC sugirió que en vez de establecer reglas se desarrollen principios para fomentar la facilitación del comercio, para ser incluidos en los CAPs y en los IAPs. Asimismo, el representante del BM enfatizó la importancia de un enfoque centralizado y horizontal en relación con la facilitación del comercio, donde se hagan mayores precisiones con respecto a las responsabilidades actualmente compartidas por el CTI y las SOM.

En definitiva, parece que la tendencia futura apunta a la selectividad en materia de facilitación del comercio en APEC y en lograr un funcionamiento administrativo, orgánico e institucional de carácter global de este Foro, que mejore su eficiencia global y también la de los trabajos vinculados con la facilitación del comercio. Por último, cabe consignar que aparte del comercio electrónico, los restantes tres temas abordados en el Taller son los mismos que se

señalaron en el primer punto de esta sección. Esto permitiría reafirmar que los tres principales temas que debería abordar APEC en materia de facilitación del comercio son la movilidad del trabajo y de personas de negocios, la reforma de los estándares técnicos y de las regulaciones de calidad, y el mejoramiento de los procedimientos aduaneros. Por último, si hubiera un cuarto tema, al parecer éste debería corresponder al comercio electrónico.

3. Tercera evidencia de un posible cambio en relación con la facilitación del comercio en el Foro: avances derivados de las recientes reuniones de Shanghai

Para comenzar, cabe destacar los tres principales puntos tratados en relación con la facilitación del comercio durante la última Reunión de Ministros Responsables de Comercio de APEC, realizada en Shanghai el 6 y 7 de junio de 2001. En primer lugar, en ella se acordó un conjunto de nueve Principios sobre Facilitación del Comercio, desarrollados por la Fuerza Operante a cargo de Hong Kong-China.⁷⁰ Los Principios son los siguientes: transparencia; comunicación y consultas; simplificación, practicabilidad y eficiencia; no-discriminación; consistencia y predictibilidad; armonización, estandarización y reconocimiento; modernización y el uso de nueva tecnología; procesos debidos; y cooperación. En segundo lugar, los Ministros recibieron una propuesta de Canadá, que contiene una recomendación para crear un Programa Integrado de Construcción de Capacidad en el Foro para enfrentar el tema de la facilitación del comercio. En tercer lugar, se hizo mención a la importancia de que las economías de APEC adopten la Convención Revisada de Kioto sobre Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros. Para terminar, una breve síntesis sobre el marco general y lo tratado específicamente en materia de facilitación del comercio en la última Reunión Cumbre de los Líderes de las Economías del Foro, que se llevó a cabo el 17 y 18 de octubre de 2001.

El contexto general fue una discusión temática más bien amplia en la que se reaccionó enfática y enérgicamente contra al nuevo auge del terrorismo internacional, así como a sus posibles efectos negativos sobre las economías de la región. Además, Estados Unidos de América propuso que en APEC se acuerden nuevos mecanismos para cumplir con las metas de Bogor y que sea revisada la OAA de 1995, precisando también la importancia de incorporar nuevos temas a ser abordados en el Foro. Por su parte, Japón planteó la necesidad de fortalecer la Secretaría de APEC, para mejorar la transparencia del ejercicio de sus planes y actividades. Por último, en relación con la facilitación del comercio, se acordó que en lo fundamental se procederá de inmediato un proceso para identificar acciones y medidas concretas para ser aplicadas a partir del año 2002 en esta materia, incluyendo, entre otros aspectos importantes como por ejemplo los vinculados a la ECOTECH, las preocupaciones relativas al reforzamiento tanto de los IAPs como de los CAPs, y a la facilitación de los procedimientos administrativos para el desplazamiento de las personas de negocios.⁷¹

⁷⁰ Los cuales son desarrollados en el anexo B de la correspondiente Declaración Ministerial.

⁷¹ Para más detalles, véanse las cuatro partes de la Declaración correspondiente, las cuales se encuentran respectiva y directamente en las siguientes páginas de internet:

(<http://www.apec-china.org.cn/APEC2001/download/htm/state1.htm>),
(<http://www.apec-china.org.cn/APEC2001/download/htm/state2.htm>),
(<http://www.apec-china.org.cn/APEC2001/download/htm/state3.htm>), y
(<http://www.apec-china.org.cn/APEC2001/download/htm/state4.htm>).

V. La facilitación del comercio en el proceso para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas

A. Síntesis y conclusiones

Formalmente, el origen del proceso para establecer el ALCA se remonta a diciembre del año 1994.⁷² Se trata de un proceso de integración económica que tendrá objetivos más amplios que los tradicionalmente contemplados en una zona de libre comercio habitual, ya que su meta es no sólo eliminar progresivamente todas las barreras actualmente existentes, que obstaculizan tanto al comercio de bienes como de servicios entre sus países miembros, sino también resolver los problemas que afectan a la inversión entre sus socios. Con todo, no se trata de un proceso de integración económica semejante al de la UE.⁷³ Es interesante destacar que el ALCA agrupa al considerable número de 34 economías nacionales, todas las cuales pertenecientes al Hemisferio Occidental.⁷⁴

⁷² Entre varios otros importantes antecedentes, caracterizados básicamente por su carácter político, cabe destacar la declaración que el Vicepresidente de los Estados Unidos de América de aquel entonces (Al Gore) realizó en México en diciembre de 1993. En ésta, de corte más económico y operacional que las previas, se anuncia llevar a cabo formalmente el inicio del proceso para constituir el ALCA en Miami un año después. Al respecto véanse las páginas 138 y 139 del artículo de Sherry M. Stephenson: *Standards, the Environmental and Trade Facilitation in the Western Hemisphere: Negotiating in the FTTA*, Journal of World Trade, Vol. 31, No. 6, December 1997.

⁷³ Cuyos elementos centrales ya fueron brevemente descritos en las primeras tres secciones del capítulo III del presente documento.

⁷⁴ Los 34 países participantes de este foro negociador son Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Granada, Guatemala, Guyana,

En el proceso para constituir el ALCA no se hace referencia explícita al concepto de facilitación del comercio, pero sí el tema ha sido de alguna manera abordado mediante la expresión facilitación de negocios. Más en detalle, en este marco intergubernamental la facilitación de negocios se relaciona con dos ámbitos distintos. El primer ámbito corresponde a los trabajos que se están realizando al respecto en los grupos de negociación así como en los comités actualmente existentes, especialmente el referido al comercio electrónico. El segundo ámbito consiste en los resultados concretos ya alcanzados en el área de la facilitación de negocios. En efecto, sin que mediaran negociaciones, se han acordado cerca de veinte medidas no vinculantes que están siendo implementadas desde el año 2000.

En las disposiciones adoptadas en materia de facilitación de negocios en el proceso para constituir el ALCA se distinguen analíticamente dos niveles. El primer nivel corresponde a las medidas referentes a los asuntos aduaneros. El segundo nivel se relaciona con las decisiones tomadas para enfrentar la necesidad de hacer más transparente y expedita la información de la dinámica del proceso negociador para la sociedad civil. En suma, ciertamente que los resultados obtenidos en el área de la facilitación de los negocios pueden ser visualizados como un progreso concreto ciertamente exitoso⁷⁵, considerando que, como se había previsto, ha sido logrado de manera anticipada al término estimado de las negociaciones, las que deberán concluir como un todo recién antes del año 2005.

B. Principios elementales y funcionamiento general del Foro negociador para establecer el Area de Libre Comercio de las Américas

En la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, llevada a cabo en Miami,⁷⁶ Estados Unidos de América, en diciembre de 1994, la totalidad de los países participantes de este foro negociador se comprometió a que el ALCA comenzará a funcionar como un área de libre comercio inmediatamente después de que culminen las negociaciones en el año 2005. Además, en este evento se acordó que se lograrán avances sustanciales en tal sentido ya en torno al año 2000. En la misma oportunidad se determinó que se tratará de un proceso balanceado, comprehensivo, congruente con la OMC y que con relación a algunos aspectos los acuerdos serán más amplios y profundos (OMC plus), coexistente con todos los acuerdos bilaterales y subregionales de integración en los que participan los países del Hemisferio Occidental. También se aclara que se tomará en cuenta el nivel de desarrollo de las economías más pequeñas, en el sentido de que estos países tendrán, en términos generales, más tiempo para poner en práctica las resoluciones acordadas. Además, se hace explícito que se considerará el punto de vista de la sociedad civil, así como que los acuerdos se alcanzarán por consenso y mediante un compromiso único (*single undertaking*).

Dado que para llegar a constituir el ALCA se debe pasar necesariamente por un proceso negociador complejo para los países, particularmente para aquellos con economías más pequeñas, se previó la necesidad de contar con la asistencia técnica adecuada. Así, en la Cumbre de Miami se le dio origen al denominado Comité Tripartito, el cual está compuesto por el BID, la CEPAL y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Cada uno de los tres organismos que forman parte del Comité Tripartito prestan su apoyo de manera especializada en diversos aspectos específicos.

Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela.

⁷⁵ Al respecto, puede verse el documento de Jane Thery, *Business Facilitation: Concrete Progress in the FTAA Process*, OEA, Trade Unit Studies, Analyses on trade and integration in the Americas, Trade Unit, March 2001.

⁷⁶ Para mayores detalles pueden verse la Declaración de Principios y el Plan de Acción de la Cumbre de Miami.

Además, aun cuando puedan participar en un ámbito puntual de manera simultánea o en funciones de colaboración más de una de las instituciones mencionadas, la responsabilidad fundamental en definitiva recae en sólo en una de éstas.

También es importante mencionar que el funcionamiento del proceso para configurar el ALCA se ha caracterizado por la existencia de una estructura orgánica bien definida, claramente jerarquizada. Asimismo, cada una de sus instancias administrativas tiene sus objetivos, mandatos y plazos rigurosamente precisados, a los que deben responder de manera muy disciplinada. Además, los países integrantes se sienten verdaderamente partícipes del proceso, principalmente debido a que cada uno de ellos tiene la posibilidad efectiva de participar de un sistema en el que todo es rotativo. En efecto, esto ocurre no sólo con los lugares donde se realizan las reuniones, seminarios o negociaciones comerciales correspondientes, sino también porque periódicamente van cambiando las nacionalidades de las personas que están a cargo de alguna instancia política o de trabajo propiamente tal. Operacionalmente, el proceso opera mediante el funcionamiento de grupos de trabajo, cada uno de los cuales se dedica a temas específicos. Además, existe una Secretaría administrativa temporal y rotativa, cuyo fin es apoyar las negociaciones. Finalmente, cabe consignar la importante y dinámica labor que en el conjunto del proceso han realizado frecuentemente los Vice-Ministros de Comercio, los que constituyen el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) del ALCA, pero especialmente los propios Ministros de Comercio. En efecto, sus reuniones ministeriales periódicas han sido fundamentales para el desarrollo logrado desde el inicio del proceso hasta ahora. De esto se irá dando cuenta de manera progresiva y con cierto detalle más adelante en este mismo capítulo.

C. La preparación de las negociaciones y la constitución de los grupos de trabajo

En la Primera Reunión Ministerial sobre Comercio, realizada el 30 de junio de 1995 en Denver⁷⁷, se inició el comienzo de un programa de trabajo para preparar el lanzamiento de las negociaciones comerciales correspondientes. Con ese propósito, se establecieron siete grupos de trabajo para abocarse a las siguientes áreas:

- Acceso a mercados.
- Procedimientos aduaneros y reglas de origen.
- Inversión.
- Normas y barreras técnicas al comercio.
- Medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios.
- Economías más pequeñas.

Por otra parte, es interesante destacar que en el anexo I de la Declaración Ministerial de la Reunión de Denver, se diseña un plan de acción básico de carácter individual para los siete grupos de trabajo que se constituyeron, y se definen los países que tendrán la responsabilidad de hacerse cargo a partir de ese momento de la coordinación de cada una de estas instancias y de programar sus correspondientes reuniones, en consulta permanente con los representantes de los países participantes y asegurando el cumplimiento de los respectivos términos de referencia.

⁷⁷ En Colorado, Estados Unidos de América. Para conocer más detalles véase la Declaración Ministerial de Denver.

En la Segunda Reunión Ministerial sobre Comercio, efectuada el 21 de marzo de 1996 en Cartagena de Indias⁷⁸, se crearon cuatro grupos adicionales de trabajo, proporcionándose una orientación general para la realización de sus actividades. Los nuevos grupos de trabajo constituidos se orientan a los siguientes ámbitos temáticos:

- Compras del sector público.
- Derechos de propiedad intelectual.
- Servicios.
- Política de competencia.

En la Tercera Reunión Ministerial sobre Comercio, celebrada el 16 de mayo de 1997 en Belo Horizonte⁷⁹, se constituyó el último de los grupos de trabajo, para abocarse a la solución de controversias, determinándose también sus correspondientes objetivos, términos de referencia y el país coordinador. Por lo tanto, en total se instauraron doce grupos de trabajo. Posteriormente, sobre la base de la experiencia acumulada por ellos, se crearon los grupos de negociación que se consideraron necesarios, además de otras instancias formales que parecían adecuadas para continuar avanzando en el proceso para conformar el ALCA.

D. El proceso negociador y la conformación de los grupos de negociación

La Cuarta Reunión Ministerial sobre Comercio, que tuvo lugar el 19 de marzo de 1998 en San José⁸⁰, fue clave por cuanto en ella se configuran los grupos de negociación que resultan ser nueve, número que se mantiene hasta ahora, determinándose que en caso de ser necesario su trabajo debe estar interrelacionado. Asimismo, se define con precisión la organización de las negociaciones, su estructura, sus objetivos y sus principios generales. Los grupos de negociación conformados son los siguientes:

- Acceso a mercados.
- Inversión.
- Servicios.
- Compras del sector público.
- Solución de controversias.
- Agricultura.
- Propiedad intelectual.
- Subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios.
- Política de competencia.

También se acuerda establecer las siguientes instancias:

- El Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas.
- El Comité de Representantes Gubernamentales Sobre la Participación de la Sociedad Civil.
- El Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico.

⁷⁸ En Colombia. Para conocer más detalles véase la Declaración Ministerial de Cartagena.

⁷⁹ En Minas Gerais, Brasil. Para conocer más detalles véase la Declaración Ministerial de Belo Horizonte.

⁸⁰ En Costa Rica. Para conocer más detalles véase la Declaración Ministerial de San José.

Por otra parte, en la misma oportunidad se constituye el CNC y se define que su labor principal será conducir el proceso negociador global. Además, se crea la Secretaría administrativa, que tiene por objetivo fundamental brindar apoyo logístico y administrativo a las negociaciones. Adicionalmente, los Ministros recomiendan que las negociaciones propiamente tales sean iniciadas en abril de 1998, aprovechando la ocasión que proporcionaría la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, la cual efectivamente tuvo lugar en la fecha indicada, en Santiago de Chile, donde se inicia formalmente el proceso negociador.⁸¹

Cabe agregar que en la Reunión Ministerial de San José se le encomienda al CNC que acuerde medidas específicas en materia de facilitación de negocios para ser adoptadas en torno al año 2000. En este ámbito temático ya se había acumulado una importante experiencia, que contó con aportes del sector empresarial privado. La Quinta Reunión Ministerial, que tuvo lugar el 4 de noviembre de 1999 en Toronto,⁸² se concentra fundamentalmente en dos asuntos principales que son independientes entre sí: la definición de los próximos pasos que deberán seguir los nueve grupos de negociación y la precisión de algunos aspectos sustantivos referidos a las medidas específicas que se adoptarían en materia de facilitación de negocios.

E. La facilitación de negocios en el proceso para constituir el Area de Libre Comercio de las Américas

En suma, en la Reunión Ministerial de Toronto se decide que la facilitación de negocios se concentrará en dos ámbitos temáticos distintos. El primer ámbito temático corresponde a los procedimientos aduaneros y tiene por objetivo contribuir significativamente a la realización de negocios entre los países miembros, mediante la reducción del costo de las transacciones y la creación de un ambiente de negocios más consistente y predecible. Al respecto, se acuerdan medidas específicas para ser puestas en práctica al comienzo del año 2000, las cuales se detallan en la sección siguiente. El segundo ámbito temático se refiere a la necesidad de hacer más transparente e inmediata la entrega de información que sea relevante para la comunidad empresarial y para el público en general. Se establece el compromiso de que esta información, relacionada principalmente con los procedimientos comerciales y las regulaciones nacionales existentes, se mantendrá actualizada mediante el uso de nuevas tecnologías. Las medidas acordadas en este marco se consignan en la sección subsiguiente. Finalmente, en esta misma oportunidad los Ministros instruyen al CNC para:

- Supervisar la plena puesta en práctica de todas las medidas acordadas, de carácter no vinculantes, en materia de facilitación de negocios.
- Coordinar la prestación de asistencia técnica requerida, en particular para las economías más pequeñas.
- Examinar los avances realizados e informar sobre éstos en la próxima Reunión Ministerial a realizar.
- Identificar, considerar y recomendar medidas adicionales de facilitación de negocios, recurriendo a los expertos necesarios para ello, y proceder a notificar posteriormente a los Ministros sobre tales avances.

⁸¹ Para tener dos visiones independientes del avance de la dinámica del proceso negociador para constituir el ALCA pueden verse los siguientes dos documentos. El primero fue escrito casi al principio de iniciadas las negociaciones, por Sherry M. Stephenson, *The State of the FTAA Negotiations at the turn of the Millennium*, paper prepared for the conference on “The United States and the Future of Free Trade in the Americas”, organized by Southern Methodist University, Dallas, Texas, United States of America, March 25, 2000. El segundo artículo, más reciente que el anterior, se denomina *Free Trade Area of the Americas, Negotiators, Move Toward Agreement That Will Have Benefits, Costs to U.S. Economy*, Report to the Ranking Minority Member, Committee on Finance, U.S. Senate, United States General Accounting Office, GAO (Accountability-Integrity-Reliance)-01-1027, September 2001.

⁸² En Canadá. Para conocer más detalles véase la Declaración Ministerial de Toronto.

F. Las medidas de facilitación de negocios establecidas referentes a los asuntos aduaneros⁸³

Estas medidas son las ocho siguientes:

a) Importación temporal/admisión temporal de determinados bienes relacionados con viajeros de negocios. Su objetivo es establecer nuevos procedimientos aduaneros o agilizar los ya existentes para las entradas de documentos publicitarios y otros bienes relacionados con los viajes de negocios, con suspensión de derechos aduaneros, sea que dichos bienes acompañen o no a la persona en viaje de negocios. Sus elementos básicos son:

- Autorizar la suspensión de derechos aduaneros.
- Identificar documentos publicitarios y otros bienes que no requieren garantías a su entrada.
- Establecer procedimientos agilizados para documentos publicitarios y otros bienes que permanecen en el país.
- Establecer un plazo para la importación temporal/admisión temporal.
- Donde sea posible, reducir al mínimo el costo y la complejidad administrativa de obtención de garantías para la importación temporal/admisión temporal, así como también intentar lograr que el monto de las garantías requeridas no exceda el monto de los derechos que correspondería pagar.
- Bajo circunstancias normales, debe proveerse documentación y aprobación asequibles a la entrada del viajero empresarial.

b) Despacho expreso de envíos. Su propósito es desarrollar e implementar procedimientos para agilizar los envíos expresos, tomando en cuenta las directrices que al respecto existen a nivel internacional, especialmente las referidas al despacho de envíos expresos de la OMA, pero conservando simultáneamente las actividades de control y selección aduaneras apropiadas. Sus elementos principales son:

- Constituir procedimientos aduaneros rápidos separados para los envíos expresos.
- Establecer sistemas de procesamiento previo de información y de datos relacionados con envíos expresos.
- Permitir la presentación de un solo manifiesto para todas las mercancías del envío expreso por la empresa del servicio expreso, a través de medios electrónicos o de otra índole.
- Cuando sea posible y con las garantías apropiadas, permitir el despacho de ciertos bienes mediante la presentación de la documentación mínima y/o el diferimiento del pago.
- Bajo circunstancias normales, las autoridades aduaneras deberían tramitar los envíos expresos dentro de un período de seis horas luego de la presentación de la documentación aduanera correspondiente, siempre y cuando los bienes hayan llegado.
- En respuesta a las solicitudes de las empresas de servicio expreso, podría darse consideración a la provisión de horas adicionales de servicio y/o procesamiento en las instalaciones bajo la supervisión de las autoridades aduaneras, a discreción de las autoridades aduaneras.

⁸³ Aunque con ciertos cambios, en lo fundamental los contenidos de esta sección se ajustan a lo que se especifica en el anexo II de la Declaración Ministerial de Toronto (4 de noviembre de 1999).

c) Procedimientos simplificados para envíos de bajo valor. Se busca establecer procedimientos simplificados, funcionales y rápidos para envíos de bajo valor. Sus elementos básicos son:

- Establecer requisitos mínimos de documentación, datos y procedimientos de despacho basados en el valor de los bienes, conservando al mismo tiempo las actividades aduaneras de control y selección apropiadas.
- Establecer procedimientos para permitir la presentación electrónica de información.

d) Sistemas compatibles de intercambio electrónico de datos y elementos de datos comunes. Se pretende establecer sistemas compatibles de intercambio electrónico de datos entre la comunidad empresarial y las administraciones aduaneras que fomenten procedimientos rápidos de despacho. Elaborar un conjunto mínimo de elementos de datos requeridos para la administración de las regulaciones y requisitos aduaneros nacionales asociados con el despacho aduanero de mercancías. Promover el establecimiento de sistemas compatibles de intercambio electrónico de datos entre las administraciones aduaneras que fomenten mayor cooperación e intercambio de información. Desarrollar parámetros para el intercambio bilateral o plurilateral de información relacionada con el cumplimiento de las regulaciones y requisitos aduaneros. Sus factores principales son:

- Desarrollar sistemas electrónicos accesibles a la comunidad empresarial.
- Crear capacidad para la transmisión y el procesamiento electrónicos de información y datos antes de la llegada del envío.
- Lograr que los sistemas electrónicos/automáticos aduaneros trabajen en conjunto con análisis de riesgo y métodos de selección.
- Trabajar hacia la compatibilidad de los sistemas electrónicos entre las administraciones aduaneras.
- Como etapa inicial, identificar los elementos de datos actuales usados en los sistemas electrónicos establecidos en los cuatro puntos recientemente señalados, que sean requeridos por cada una de las administraciones aduaneras, incluyendo, de ser posible, aquellos elementos de datos necesarios para determinar la admisibilidad de entradas o aquellos antecedentes solicitados por otras agencias.
- Trabajar para establecer un conjunto de elementos de datos comunes para el despacho aduanero de los bienes.

e) Sistema armonizado de designación y codificación de mercancías. Su objetivo es que se llegue a aplicar el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías de 1996, al nivel de los seis dígitos.

f) Divulgación de información aduanera/Guía hemisférica sobre procedimientos aduaneros. Se busca difundir ampliamente en la forma más asequible información básica actualizada sobre procedimientos aduaneros, leyes, reglamentos, pautas, y resoluciones administrativas, tomando en cuenta la Guía hemisférica sobre procedimientos aduaneros.⁸⁴ Sus elementos básicos son:

- Actualizar la Guía hemisférica sobre procedimientos aduaneros.

⁸⁴ La Guía hemisférica sobre procedimientos aduaneros es un documento público preparado por el grupo de trabajo sobre procedimientos aduaneros y normas de origen.

- Difundir la versión actualizada de la Guía hemisférica sobre procedimientos aduaneros a través de la página electrónica del ALCA.
- Establecer enlaces de la página electrónica del ALCA con las páginas electrónicas de las administraciones aduaneras nacionales. Esto con el objeto de hacer actualizaciones futuras sobre la información específica que de cada país está contenida en la Guía hemisférica sobre procedimientos aduaneros.

g) Códigos de conducta aplicables a los funcionarios aduaneros. Su objetivo es elaborar e implementar códigos de conducta nacionales que se apliquen a los funcionarios de las aduanas, tomando en cuenta las recomendaciones existentes al respecto en la OMA. Sus elementos principales son:

- Introducir o enmendar códigos de conducta, legislación, políticas o instrumentos regulatorios nacionales que incluyan disposiciones sobre conducta, conflicto de interés, y posibles sanciones y acción disciplinaria aplicables a los funcionarios aduaneros.
- Revisar los doce elementos contenidos en la Declaración de Arusha de la OMA para evaluar las prácticas actuales de los funcionarios de las aduanas. Además, en caso de ser necesario, desarrollar programas nacionales para la aplicación de nuevos procedimientos al respecto.

h) Análisis de riesgo/métodos de selección. Se pretende fomentar la utilización de sistemas de manejo de riesgos usados como criterios para las actividades de verificación requeridas, respetando, simultáneamente, la confidencialidad de la información. El objetivo principal sería permitir centrar la atención en las actividades de aplicación de disposiciones aduaneras con respecto a mercancías y viajeros de alto riesgo, al mismo tiempo que facilitar el despacho y movimiento de mercancías de bajo riesgo. Sus elementos básicos son:

- Elaborar procedimientos aduaneros, así como sistemas de tramitación y despacho, que incluyan análisis de riesgo y métodos de selección para identificar bienes, envíos y viajeros de alto riesgo.
- Efectuar análisis de riesgo por medio de procesamiento previo de información y de datos para identificar o reconocer bienes, envíos y viajeros de alto riesgo, que serán inspeccionados y/o sometidos a otros procedimientos aduaneros.

Tal como se había acordado en la Reunión Ministerial de Toronto, estas ocho medidas comenzaron a ser aplicadas en la mayoría de los países a partir de enero del año 2000.⁸⁵ Paralelamente, y bajo la supervisión del CNC, fue creado como Grupo *ad hoc* el Comité de Expertos Sobre Medidas de Facilitación de Negocios Referentes a Asuntos Aduaneros. Este órgano se reunió en cinco oportunidades durante el año 2000⁸⁶, con los propósitos fundamentales de analizar el estado de situación de las incorporaciones de dichas medidas por parte de las economías nacionales, así como para apoyar las necesidades de asistencia técnica de los países que lo requieran, para permitirles mejorar la aplicación de las tales medidas.

⁸⁵ La información detallada de lo aplicado por cada uno de los países al nivel de cada una de estas ocho medidas puede verse en ALCA, negociaciones comerciales, *Difusión de las medidas de facilitación de negocios referentes a asuntos aduaneros*, FTAA.TNC/cbf/w/01/Rev.6, que es el documento público y oficial más actualizado de este organismo al respecto.

⁸⁶ Todas estas reuniones tuvieron una duración total de dos días y fueron realizadas en Miami en los meses de enero, mayo, julio, septiembre y octubre.

G. Las medidas de facilitación de negocios referentes al acceso transparente y expedito de la información de interés para el público⁸⁷

Estas medidas son las diez siguientes:

a) Difundir y actualizar periódicamente, a través de la página electrónica del ALCA, información sobre aranceles y flujos comerciales preparada en el contexto del Grupo de negociación sobre acceso a mercados del ALCA.

b) Publicar y difundir el documento denominado *Prácticas nacionales sobre normas, reglamentaciones técnicas y evaluación de la conformidad en el hemisferio occidental*, elaborado por el Grupo de trabajo sobre normas y barreras técnicas al comercio del ALCA.

c) Difundir y actualizar periódicamente la lista de puntos de contacto nacional que proporcionan información sobre la legislación nacional y otras medidas que afectan el comercio de servicios. Esta información incluirá nombre, cargo, oficina, dirección, teléfono, facsímil y dirección electrónica.

d) Difundir, a través de la página electrónica del ALCA, los procedimientos y requisitos existentes para la entrada temporal de empresarios en cada uno de los países del ALCA.

e) Difundir periódicamente el documento denominado *Reporte estadístico sobre inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, preparado por la CEPAL, a través de la creación de un enlace en la página electrónica del ALCA.

f) Difundir, a través de la página electrónica del ALCA, y actualizar periódicamente la información existente sobre los regímenes de arbitraje comercial vigentes en los países del Hemisferio Occidental, incluyendo las instituciones que ofrecen servicios de arbitraje comercial.

g) Difundir, a través de la página electrónica del ALCA, y actualizar periódicamente el documento denominado *Compendio sobre medidas antidumping y derechos compensatorios del Hemisferio Occidental*, que incluye información sobre legislaciones y puntos de contacto nacionales.

h) Difundir, a través de la página electrónica del ALCA, y actualizar periódicamente el documento denominado *Inventario sobre leyes y regulaciones nacionales relacionadas con políticas de competencia en el Hemisferio Occidental*.

i) Difundir, a través de la página electrónica del ALCA, y actualizar periódicamente el documento denominado *Inventario sobre mecanismos de solución de controversias, procedimientos y textos legales establecidos por los acuerdos, tratados y arreglos de comercio e integración existentes en el Hemisferio Occidental y en la OMC*.

j) Hacer más accesible la información disponible sobre regulaciones, procedimientos y autoridades gubernamentales competentes de los países miembros, inclusive mediante el uso de enlaces de la Internet a la página electrónica del ALCA, en materia de:

- Compras del sector público.
- Subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios.
- Políticas de competencia.

⁸⁷ Si bien con algunas modificaciones, esta sección corresponde básicamente al anexo III de la Declaración Ministerial de Toronto, del 4 de noviembre de 1999.

- Servicios.
- Derechos de propiedad intelectual.
- Inversión.
- Acceso a mercados, incluyendo las normas correspondientes.
- Agricultura, incluyendo las medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Solución de controversias.

Aparte de las diez medidas anteriores, se resolvió incluir con prontitud en la página electrónica oficial del ALCA (http://alca-ftaa.org/alca_s.asp), entre otras informaciones de interés convenientemente actualizadas, los documentos y los inventarios que vayan dejando de tener la calidad de confidenciales, si son pertinentes a la comunidad empresarial o al público en general.

H. Consideraciones finales

En este momento correspondería hacer, de manera selectiva y breve, los siguientes comentarios con respecto a la facilitación de negocios en el proceso para constituir el ALCA:

a) El concepto de facilitación del comercio propiamente tal no está presente en las negociaciones para constituir el ALCA. No obstante lo anterior, el énfasis ha sido puesto en la facilitación de los negocios. Al respecto, se han adoptado medidas correspondientes al ámbito aduanero y al informativo, siendo sin lugar a dudas las primeras más importantes que las segundas.

b) Las medidas adoptadas no tienen un carácter vinculante, y han sido adoptadas de manera unánime e independientemente del núcleo negociador central del proceso para constituir el ALCA. De hecho, en términos generales, tales medidas ya comenzaron a ser aplicadas, con cinco años de anticipación a la fecha en que se espera que comience a funcionar el ALCA, es decir hacia el 2005.

c) Con respecto al estado general de la aplicación de las medidas aduaneras de la facilitación de negocios en los países es importante consignar que, dado que existe una gran diversidad de realidades nacionales, los procesos de ejecución de tales medidas por parte de las distintas economías es bastante heterogéneo. Esta situación resulta bastante comprensible, al tener en cuenta que las capacidades administrativas y financieras de los diferentes países son tan disímiles.

d) El punto anterior levanta dos temas muy significativos que están altamente correlacionados, y que finalmente llegan a constituirse en uno solo. El tema se refiere a enfrentar de la manera más racional y eficiente posible las necesidades de asistencia técnica al respecto, pero en particular aquellas requeridas por los países que tienen las economías más pequeñas. Partiendo de la compleja y diversa realidad de éstas, podría ser factible considerar una mayor flexibilidad con respecto a los tiempos para que en cada una de ellas se vayan aplicando como un proceso paulatino las medidas acordadas en materia de facilitación de negocios, y que dispongan simultáneamente de apoyos más significativos y adecuados a sus condiciones reales actuales y potenciales. La idea es que tan importantes disposiciones no vinculantes lleguen a operar de manera efectiva en todos los países que se conviertan en miembros del ALCA.⁸⁸

e) En todo caso y en relación con el párrafo previo, resulta alentador constatar que en la última y Sexta Reunión Ministerial, que se realizó el 7 de abril de 2001 en Buenos Aires,⁸⁹ se haya decidido que el CNC continúe con su labor de supervisar la aplicación por parte de los países de las

⁸⁸ Es interesante destacar que desde el punto de vista canadiense, el éxito de las negociaciones posteriores para constituir el ALCA pasaría necesariamente por el hecho de que se generen beneficios palpables para todas las economías participantes del proceso. Al respecto, véase la página 175 del artículo de Martin Roy *Canadá y el ALCA. Estrategias de negociación*, Nueva Sociedad, No. 162, julio-agosto 1999, Caracas, Venezuela.

⁸⁹ En Argentina. Para conocer más detalles véase la Declaración Ministerial de Buenos Aires.

medidas aduaneras acordadas referentes a la facilitación de negocios, así como también de analizar el tratamiento de las diferencias en el nivel de desarrollo y tamaño de las economías que forman parte del proceso para constituir el ALCA.

f) Por otra parte, es destacable la participación progresiva del sector privado en todo el camino que desembocó en la definición de las medidas acordadas sobre la facilitación de negocios en el ámbito del futuro ALCA, en particular al Foro Empresarial de las Américas. También es notable la creciente consideración que las autoridades formales del ALCA le han ido concediendo al punto de vista de los agentes económicos y a la opinión de diversos sectores sociales. De hecho, a este punto se hace referencia explícita incluso en la última y Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, llevada a cabo en Quebec⁹⁰, Canadá, el 20 de abril de 2001. En dicha oportunidad se destacó la necesidad de hacer más transparente el proceso y de incrementar la comunicación sustantiva con la sociedad civil.⁹¹

g) Finalmente, cabe consignar que en el ámbito del ALCA la facilitación de negocios ha ido desarrollándose de manera independiente y paralela a los trabajos realizados en relación con el comercio electrónico. De hecho, como ya fue señalado en la sección D de este mismo capítulo, en San José se creó un comité específico que se encarga del último de los temas mencionados, con una dinámica propia y autónoma, que no es negociador, que ha realizado una intensa labor,⁹² y que ha publicado diversos documentos.⁹³

⁹⁰ Para mayores detalles pueden verse la Declaración de Principios y el Plan de Acción de la Cumbre de Miami.

⁹¹ Para mayores detalles véase la página tres de la correspondiente Declaración de Quebec.

⁹² Por ejemplo, esta instancia tuvo un total de 9 reuniones durante los años 1999 y 2000.

⁹³ El más importante de los cuales probablemente sea el denominado *Informe y recomendaciones a los Ministros*, del 1 de septiembre de 1999, cuya confidencialidad fue anulada el 4 de noviembre del mismo año (ALCA.Ecom/01).

VI. Principales avances en materia de facilitación del comercio en algunos acuerdos regionales y subregionales de integración de las Américas

A. Síntesis y conclusiones

En este capítulo se revisa la facilitación del comercio en los siguientes acuerdos regionales y subregionales de integración de las Américas: el TLCAN, el Mercosur, la CAN, el MCCA y la Caricom. El primero de los acuerdos mencionados, por tratarse de una zona de libre comercio, se diferencia de todos los demás, dado que éstos se plantean constituirse en uniones aduaneras, es decir agregar a la zona de libre comercio, que se caracteriza por la liberalización del comercio recíproco, el establecimiento de un arancel externo común. No obstante lo anterior y aún considerando que los diferentes acuerdos estudiados tienen entre sí una gran diversidad en términos de sus años de funcionamiento⁹⁴, se constata que en ninguno de ellos se hace una referencia lo suficientemente clara y explícita en relación con la

⁹⁴ Lo mismo ocurre con sus niveles de eficiencia si se considera el desigual grado de cumplimiento de los compromisos acordados en cada uno de los acuerdos de integración examinados en este capítulo. Desde este punto de vista, el TLCAN es desde muy lejos el más eficiente de todos ellos. Tanto así que, como se destaca en el texto de arriba más adelante, se ha convertido en un referente clave para otras negociaciones bilaterales y multilaterales.

facilitación del comercio en su normativa ni en su estructura institucional u orgánica. Sin embargo, en todos los organismos de integración estudiados en este capítulo se observan avances, aunque comparativamente muy disímiles, en diversos ámbitos relacionados con un concepto amplio de facilitación del comercio, los cuales están principalmente concentrados en los aspectos aduaneros.

En cualquier caso, cabe destacar que todos los desarrollos verificados hasta ahora en los acuerdos de integración aquí revisados son perfectibles, especialmente si se tienen en cuenta las dinámicas exigencias que se derivan del funcionamiento de la economía mundial y las favorables posibilidades que otorga la disponibilidad de nuevas tecnologías de información. Si bien esto es válido en general, lo es especialmente en materia de procedimientos aduaneros. De todas maneras, es importante agregar que potenciar estos desarrollos no implica subestimar la necesidad de abordar por sí mismo, y sistemática e integralmente, el tema de la facilitación del comercio en el seno de cada uno de los organismos que se examinan en el presente capítulo.⁹⁵

B. La facilitación del comercio en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

1. Características básicas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Como resultado de la conclusión de las exitosas negociaciones comerciales sostenidas durante cerca de tres años por Canadá, Estados Unidos de América y México, el TLCAN entró en vigor el 1 de enero de 1994 como entidad trilateral. Sus principios básicos incluyen el tratamiento nacional, la nación más favorecida y la transparencia. Por su parte, los principales objetivos de la zona de libre comercio son los siguientes:

- Eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio recíproco, proceso que para los bienes se espera sea acabado en hacia el 2003.
- Facilitar el movimiento fronterizo de bienes y servicios en el territorio de los tres países miembros.
- Promover condiciones de competencia leal en el área de libre comercio.
- Incrementar sustancialmente las oportunidades de inversión entre los socios.
- Proveer y fortalecer una adecuada protección a los derechos de propiedad intelectual.
- Crear procedimientos efectivos para la aplicación de las disposiciones, para su administración y para la resolución de disputas.
- Establecer un marco adicional al trilateral, para ampliar la cooperación a nivel regional y multilateral, con el propósito de incrementar los beneficios a obtener mediante el TLCAN.

Si bien resulta un tanto prematuro evaluar los resultados de un acuerdo de integración que lleva tan pocos años de funcionamiento, cabe destacar que en términos generales sus propósitos se han ido cumpliendo de manera muy próxima a lo previsto. Incluso, es importante agregar que el TLCAN se ha convertido en un referente clave para otras negociaciones bilaterales y multilaterales.

⁹⁵ Si bien un replanteamiento de la necesidad de la facilitación del comercio, y en particular de los aspectos relacionados con los procedimientos aduaneros también parece ser válido a nivel nacional para casi la totalidad de los países que de América Latina y el Caribe. Al respecto, véase, por ejemplo, Secretaría General, Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), *documento comparativo de las disposiciones emanadas del Convenio de Kyoto revisado y las vigentes a la fecha en cada de los países miembros*, ALADI/SEC/dt 437, 31 de agosto de 2001.

También se ha caracterizado por sostener posturas comunes frente a APEC, la OMC y la UE. Con todo, desde su creación, se ha generado un número significativo de disputas comerciales formales. Por otra parte, algunos organismos internacionales han llegado a plantear la necesidad fortalecer con recursos y apoyo político las instituciones existentes, así como a considerar la posible transferencia de fondos financieros a las regiones más afectadas por el TLCAN.⁹⁶

2. Principales avances en materia de facilitación del comercio en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

La facilitación de comercio como concepto propiamente tal no es una temática constituyente del TLCAN mismo, ni de las negociaciones posteriores. No obstante lo anterior, el capítulo V del Tratado se refiere a la necesidad de asegurar los procedimientos aduaneros para facilitar los flujos comerciales tanto como sea posible. Por otra parte, se establece que las administraciones aduaneras nacionales seguirán existiendo y que la entrada de los bienes a cualquiera de los tres miembros deberá cumplir con las leyes y regulaciones del país importador. En cualquier caso, el TLCAN exige que sea sometido a control todo movimiento de bienes entre Canadá, México y Estados Unidos de América. Consecuentemente, *existe una guía para los procedimientos aduaneros en el TLCAN*,⁹⁷ la cual entrega información detallada, en particular, del origen nacional de las mercancías transadas y de las administraciones aduaneras de cada uno de los países miembros. Este documento es complementario al *manual de procedimientos aduaneros del TLCAN*⁹⁸, que pretende facilitar la labor de los importadores y de los exportadores, informándoles sobre los procedimientos de entrada de los productos, y de los trámites posteriores que deben cumplirse. Además, un subgrupo de aduanas realiza reuniones cuatro veces al año, para tratar y discutir las cuestiones que van pareciendo prioritarias en esta materia.

Paralelamente, cabe destacar la realización de una serie de iniciativas conjuntas de cooperación entre las administraciones aduaneras correspondientes, en una dinámica de funcionamiento de este acuerdo de integración, donde el ámbito de los procedimientos aduaneros ha ido adquiriendo una importancia creciente. En efecto, en el 2000 se discute la necesidad de establecer provisiones sobre procedimientos aduaneros en el TLCAN. En esta perspectiva se define que el programa de trabajo incorpore la temática de la facilitación en fronteras, intensificando los esfuerzos para identificar las localidades en las cuales puedan lograrse mejoramientos al movimiento de los bienes en frontera y para revisar las disposiciones existentes para el flujo temporal de profesionales entre los países miembros.⁹⁹ Los temas sobre procedimientos aduaneros más debatidos tienen relación con la necesidad de simplificar los datos requeridos para una transacción comercial, pero que al mismo tiempo permitan a lo menos que las aduanas tengan la información adecuada para determinar si una mercadería es admisible, y sepan con certeza si un barco debe ser examinado. Otros ámbitos de la discusión tienen que ver con la posibilidad de generar las condiciones adecuadas para lograr crear un sistema más eficiente de pago, que sirva no sólo a los grandes importadores, sino también a los pequeños.

Por último, en materia de información electrónica, es importante consignar que en la actualidad está en su fase de prueba un “Prototipo para la automatización del comercio de América del Norte” (más conocido por su sigla en inglés NATAP), destinado al transporte de cargas entre interlocutores comerciales del TLCAN. Este sistema contempla la utilización de un conjunto de

⁹⁶ Al respecto, véase, por ejemplo, CEPAL (2000), *El tratado de libre comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México*, cuya sigla de identificación es LC/MEX/L.431, 14 de junio.

⁹⁷ La cual puede ser bajada directamente de la siguiente página internet: (<http://www.nafta-customs.org/docs/us/guidproc.html>).

⁹⁸ El cual puede ser bajado directamente desde la página dos del documento *NAFTA Topics* que está disponible en la siguiente página internet: (<http://www.nafta-customs.org/english/topic/topics.html>).

⁹⁹ Véase el documento *NAFTA Meeting: Joint Statement, Six Years of Shared Achievement*, Dallas, Texas, April 7, 2000, Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President, Washington, D.C.(www.ustr.gov).

elementos de datos unificados acordados de manera trilateral, transmitidos en sintaxis UN/EDIFACT. Asimismo, los interlocutores comerciales del TLCAN están abocados a estudiar métodos alternativos para simplificar los trámites de los envíos urgentes, con vistas a evaluar la posibilidad de armonizar las diferentes normativas nacionales que los países miembros tienen al respecto.

C. La facilitación del comercio en el Mercado Común del Cono Sur

1. Características básicas del Mercado Común del Cono Sur

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay constituyeron el Mercosur el 26 de marzo de 1991¹⁰⁰, con el objeto de crear un espacio económico el 31 de diciembre de 1994, donde sea libre la circulación de bienes, servicios y factores productivos entre sus países miembros. Se trata de un esquema de integración de carácter explícitamente intergubernamental, lo que hace que su estructura institucional, altamente descentralizada y dispersa geográficamente¹⁰¹, a veces no pueda responder a los conflictos o a las exigencias reales. Con todo, los socios económicamente menos desarrollados (Paraguay y Uruguay) han contado con plazos ligeramente más extensos que el resto de los países para aplicar algunas disposiciones, fundamentalmente tendientes a la reducción y eliminación de los aranceles aplicados al comercio recíproco, como asimismo a la incorporación a nivel nacional del arancel externo común. En cualquier caso, no sería posible decir que se trata de la existencia formal de un tratamiento especial y diferenciado para las economías menores. Los propósitos centrales del Mercosur se alcanzarían mediante la aplicación de los siguientes cuatro instrumentos principales.¹⁰²

- Un programa de liberalización comercial.
- Un arancel externo común.
- La coordinación de políticas macroeconómicas.
- La adopción de acuerdos sectoriales.¹⁰³

Por otra parte, dada su realidad institucional, el Mercosur no dispone de una secretaría técnica sino sólo cuenta con una secretaría administrativa, que tiene sede en Uruguay, para realizar únicamente funciones de apoyo, se trata de un acuerdo de integración que se ha distinguido de sus pares latinoamericanos y del Caribe, principalmente porque su creación ha sido bastante reciente y también porque los plazos previstos originariamente para el cumplimiento de sus objetivos eran bastante breves. Con todo, es importante agregar que el libre comercio recíproco de bienes es prácticamente un hecho y que también se han producido ciertos avances en materia de servicios.¹⁰⁴ Por otra parte, el arancel externo común acordado, todavía rige con imperfecciones, y para unos

¹⁰⁰ Uno de los antecedentes más importantes de la constitución del Mercosur fue el Programa de Integración y Cooperación Económica, más conocido como PICE, que Argentina y Brasil establecieron en 1986.

¹⁰¹ En efecto, en la actualidad el Mercosur opera con más de 230 entidades orgánicas entre las cuales se cuentan los grupos o subgrupos de trabajo, los comités técnicos y las reuniones especializadas. Asimismo, cabe agregar que cada una de estas instancias está compuesta por cuatro miembros titulares, uno por cada uno de los Estados Partes, más otros cuatro miembros alternos representados de la misma manera. Además, los miembros de estas instancias de trabajo van cambiando porque son funcionarios de gobierno.

¹⁰² Para conocer una evaluación preliminar y general de la aplicación de estos instrumentos véase el documento preparado por Miguel Izam, *Evolución, análisis y perspectivas del Mercado Común del Sur*, CEPAL (1997), LC/R.1706, enero.

¹⁰³ Una evaluación particular de la aplicación de este instrumento puede verse en el documento preparado por Miguel Izam, *Revisión de los acuerdos sectoriales suscritos por países miembros del Mercado Común del Sur*, CEPAL (1999), LC/R.1880, febrero.

¹⁰⁴ Cabe consignar que a fines de 1997 fue firmado por los Presidentes de los cuatro países miembros el "Protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios del Mercosur", que contempla un período de 10 años para llevar a cabo la liberalización comercial del sector.

pocos sectores económicos éste aún no está definido. Luego, la unión aduanera de este acuerdo de integración no es todavía completa. El enfrentamiento de esta realidad es lo que está en el trasfondo de lo que se ha denominado el relanzamiento del Mercosur, suceso ocurrido en Buenos Aires en junio del año 2000. Finalmente, cabe precisar que entre otros acuerdos comerciales que ha suscrito este acuerdo de integración con terceros países, desde 1997 Bolivia y Chile son miembros asociados al Mercosur, por lo cual sólo adhieren al libre comercio pero no a la unión aduanera, ya que explícitamente no comparten su arancel externo común.

2. Principales avances en materia de facilitación del comercio en el Mercado Común del Cono Sur

Si bien el concepto facilitación del comercio no figura de manera explícita y particular en el seno de este acuerdo de integración¹⁰⁵, varias de sus normativas están vinculadas a aspectos temáticos que forman parte de una expresión amplia de dicho concepto¹⁰⁶. Esto ocurre principalmente en materia de aduanas; de normas técnicas, sanitarias y de control de calidad; y de transporte e infraestructura. No obstante lo anterior, todavía parecen necesarios avances importantes en tales normativas para hacer más fluido el intercambio recíproco de bienes en este acuerdo de integración, si bien éstas han tenido desarrollos significativos y continuos desde el mismo inicio del referido proceso de integración hasta ahora¹⁰⁷ especialmente en relación con el comercio electrónico. En cualquier caso, el ámbito aduanero es probablemente el área que da cuenta de los más notables avances normativos de este esquema de integración, ya que la norma existente en este ámbito, si bien todavía podría ser perfeccionada, han progresado bastante. Al mismo tiempo, se trata de un área temática que todavía se caracteriza por tener problemas importantes cuya resolución está aún pendiente en el Mercosur. Es por eso que en este numeral se examinan los avances de la normativa aduanera y también aquello que todavía no ha sido resuelto al respecto en este acuerdo de integración, que se refiere al todavía ausente código aduanero común.

Los avances normativos más importantes logrados hasta ahora en el Mercosur en materia de procedimientos aduaneros son los siguientes:

a) Acuerdo de Recife (1993).¹⁰⁸ Referido a la aplicación de controles integrados en frontera, establece medidas técnicas y operativas para regular el funcionamiento de los controles integrados fronteras. Implica la existencia de una única infraestructura física en la que operan de manera paralela los aduanas de los países limítrofes, permitiendo una mayor eficiencia. Los contenidos más importantes de esta normativa se refieren a la forma de percibir los gravámenes, al desempeño de los funcionarios, así como a las infracciones o delitos cometidos por ellos. Posteriormente, mediante normas adicionales, se identifican los puntos fronterizos en los que se establecerán tales controles, así como que estos funcionarán sólo en los días hábiles y de 7 a 19 horas.

b) Convenio de cooperación y asistencia recíproca entre las administraciones de aduanas relativo a la prevención y lucha contra ilícitos aduaneros (1997).¹⁰⁹ Busca enfrentar con éxito la

¹⁰⁵ Lo cual, por otra parte, contrasta con el hecho de que este proceso de integración, motivado especialmente por Brasil, es una de las agrupaciones que lidera las negociaciones realizadas en el ámbito de la facilitación de negocios en el ALCA.

¹⁰⁶ Para mayores detalles véase CEPAL (2000), Boletín FAL, *La facilitación del comercio en el Mercosur-avances más importantes*, Facilitación del comercio y el transporte en América Latina, edición No. 171, noviembre, Santiago, Chile. El texto fue escrito por Miguel Izam, funcionario de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.

¹⁰⁷ Por lo demás, la existencia de disposiciones en este acuerdo de integración no necesariamente garantiza su incorporación en las legislaciones nacionales, ni su cumplimiento en el caso de haber sido ya incorporadas por los países.

¹⁰⁸ Aprobado mediante la Decisión No. 5 del Mercosur de ese mismo año y posteriormente complementado por su correspondiente reglamento en 1994, normativas ambas que fueron modificadas y actualizadas por las Decisiones No. 4 y 5 del 2000.

¹⁰⁹ Aprobado mediante la Decisión No. 1 del Mercosur de ese mismo año.

necesidad de potenciar las estructuras de control de cada una de los cuatro aduanas nacionales, con el propósito de prevenir las acciones aduaneras ilícitas, es decir, toda violación, o tentativa de violación, de alguna legislación aduanera nacional. Es un marco de referencia que define los procedimientos para dar curso regular a la solicitud de información entre las administraciones aduaneras del Mercosur. La asistencia recíproca en esta materia puede concederse no sólo con fines preventivos, sino también con el objeto de investigar y reprimir los actos ilícitos aduaneros.

c) Programa de Asunción sobre medidas de simplificación operacional de trámites de comercio exterior y de frontera (1999).¹¹⁰ Facilita los procedimientos administrativos vinculados al intercambio comercial recíproco, señalando los objetivos las tareas específicas a lograr en los seis ámbitos temáticos siguientes:

i) Los procedimientos administrativos que se ejecutan antes de la llegada de la mercadería a la zona primaria.

ii) El ingreso de la mercadería al país importador, incluyendo los asuntos aduaneros, certificados sanitarios, sistemas de información y su transmisión.

iii) Los reglamentos operacionales, las comunicaciones, las instalaciones físicas, el equipamiento y los recursos humanos y financieros de los controles integrados.

iv) La capacitación de los agentes del sector privado que intervienen en las operaciones comerciales internacionales.

v) Las tasas nacionales cobradas en cada uno de los países miembros para la realización de servicios de procesamiento y control de operaciones de comercio exterior.

vi) El seguimiento de las tareas anteriores.

d) Modelo de reglamento de área de control integrado de cargas (2000).¹¹¹ Sólo establece indicaciones, ya que cada una de las áreas de control integrado deberá tener su propia normativa particular, debiendo ser sometida finalmente a aprobación. Se indican principalmente disposiciones administrativas relacionadas con los siguientes ámbitos:

i) Los funcionarios públicos y los agentes privados correspondientes.

ii) Asuntos de seguridad, comunicaciones, instalaciones, materiales, bienes y los funcionarios públicos y los agentes privados correspondientes.

iii) Equipamiento.

iv) El horario de funcionamiento de las áreas de control integrado.

v) Las atribuciones y competencias de los diferentes organismos públicos nacionales encargados de las distintas fases del control.

vi) Los procedimientos para practicar los controles a las personas y a los medios de transporte, así como a los requerimientos aduaneros vinculados a la circulación y al tránsito de mercaderías, especialmente en relación con los ámbitos fito y zoonosanitarios.

La principal asignatura pendiente en el ámbito de la facilitación del comercio en el Mercosur se refiere a la necesidad de lograr la aprobación de un código aduanero común, sin el cual no será posible un funcionamiento más acabado del arancel externo común ni el establecimiento de un sistema centralizado de recaudación de los ingresos aduaneros, como tampoco, por lo tanto, el

¹¹⁰ Luego de un largo ejercicio de maduración, fue aprobado mediante la Decisión No. 2 del Mercosur de ese mismo año.

¹¹¹ Aprobado por la Decisión No. 6 del Mercosur de ese mismo año.

perfeccionamiento de la unión aduanera actualmente vigente. Sin embargo, es importante agregar que hasta ahora se han producido avances significativos en el debate y en las negociaciones internas en relación con el futuro código aduanero de este esquema de integración. Tales avances también están vinculados a los contenidos sustantivos que el código aduanero tendría. Con todo, todavía no se ha podido llegar a establecer consenso en torno a ciertos puntos sensibles vinculados con la prevención y represión de los actos ilícitos aduaneros. No obstante lo anterior, se espera que pronto dichos avances puedan dar lugar a que se constituya la normativa correspondiente.

Por último, cabe destacar que en el plan de acción del Entendimiento de Cooperación en materia de Comercio e Inversiones entre el Mercosur y el Gobierno de Canadá, suscrito el 16 de junio de 1998 en Buenos Aires, Argentina,¹¹² se hace mención expresa a que la expansión del comercio y el fortalecimiento de la cooperación económica entre ambas partes también pasa por elaborar entendimientos en materia de apoyo aduanero y de asistencia mutua.

D. La facilitación del comercio en la Comunidad Andina de Naciones

1. Características básicas de la Comunidad Andina de Naciones

La CAN entró en vigor en 1997 y en la actualidad sus países miembros son cinco.¹¹³ La CAN sucedió al Grupo Andino, que fuera instaurado mediante la suscripción del Acuerdo de Cartagena en 1969. Desde su creación, el Grupo Andino esperaba poder avanzar rápidamente hacia la constitución de una unión aduanera. Así, contemplaba el establecimiento de un arancel externo común, la liberalización automática del comercio recíproco, un régimen de programación industrial y otro de tratamiento común al capital extranjero, más el compromiso de armonizar las políticas macroeconómicas. En términos generales, se anotaron algunos avances con respecto a ciertas medidas económicas y políticas. Asimismo, se logró desarrollar una institución en la cual varios de sus órganos eran supranacionales, que además ha contado explícitamente con un trato especial y diferenciado para los países de menor desarrollo económico relativo. Sin embargo, de acuerdo con lo esperado, los resultados no han parecido suficientes.¹¹⁴ No obstante lo anterior, se logró conformar la unión aduanera en 1995, que funciona con bastantes imperfecciones. La unión aduanera cuenta con una serie de instrumentos complementarios al arancel externo común, los cuales regulan el mercado interno y se encuentran en un avanzado estado de ejecución. Como se muestra en el numeral siguiente, algunas de estas disposiciones tienen relación con un sentido amplio del concepto de facilitación del comercio.

Uno de los cambios que produjo la adecuación institucional de 1997 fue la constitución de una nueva instancia administrativa, denominada Secretaría General de la Comunidad Andina, la que tiene la responsabilidad de ejecutar las normas adoptadas por los órganos directrices máximos de la Comunidad, principalmente el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.¹¹⁵ No obstante estas importantes transformaciones, en la Cumbre de Presidentes andinos, de junio de 2000, éstos reafirmaron su compromiso de

¹¹² Los documentos correspondientes pueden ser bajados directamente de la siguiente página Internet: (http://www.mercosur.com/es/info/acuerdo_mercosur_canada.jsp).

¹¹³ Los países que son miembros actuales de la CAN son Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

¹¹⁴ Esto podría afirmarse en términos generales en relación con todos los instrumentos que se diseñaron, pero especialmente con respecto a la programación industrial. En todo caso, el hecho de que este último instrumento no haya llegado a concretarse, lo que implicó dejar de lado uno de los objetivos iniciales más importantes, podría ser discutible si a posteriori se trató de un avance o de un retroceso.

¹¹⁵ Las atribuciones de la Comisión de la Comunidad Andina, anteriormente el principal órgano de decisión, quedaron circunscritas a formular y ejecutar la política comercial y de inversiones de la Comunidad.

perfeccionar el mercado común a más tardar el 2005, creando las condiciones para que, a la libre circulación de bienes, se añada la libre movilidad de los servicios, los capitales y las personas. Por último, cabe destacar que el carácter supranacional de este organismo de integración ha ido perdiendo fuerza en relación con un funcionamiento más proclive a un accionar intergubernamental.

2. Principales avances en materia de facilitación del comercio en la Comunidad Andina de Naciones

La facilitación del comercio como tema en sí mismo no existe hacia el interior de las negociaciones de la CAN. No obstante lo anterior, en materia de normativas relacionadas con un concepto amplio de facilitación del comercio, en este esquema de integración han habido avances significativos, todavía perfectibles y en ciertos casos aún con algunos problemas de aplicación en determinados países. Esto ha ocurrido principalmente en materia de origen, de normas técnicas, de integración y desarrollo fronterizo, de telecomunicaciones, de transporte aéreo y marítimo¹¹⁶, de transporte terrestre por carretera de pasajeros, pero en especial de mercancías, ya que 56% de los flujos comerciales recíprocos de bienes de la CAN se efectúa por vía terrestre.¹¹⁷ También han habido ingentes esfuerzos progresivos para lograr la libre circulación de personas, que datan de la década de los ochenta y que consideran la cooperación en asuntos vinculados con la homologación de documentos nacionales de identificación en el marco comunitario. En materia de negocios, existe a nivel oficial un catálogo completo, que resulta ser una buena guía para el comercio y las inversiones en el territorio de la CAN. En relación con el comercio electrónico, los avances no son de la envergadura de los anteriores, si bien ésta es sin duda sobrepasada por la amplitud y la profundidad del proceso que ha seguido la normativa existente en materia de asuntos aduaneros¹¹⁸, ámbito en el que este acuerdo de integración posee varios instrumentos.

Los principales instrumentos relacionados con los procedimientos aduaneros de la CAN son destacados a continuación:

a) Nomenclatura común Andina. Actualizada el 22 de junio de 2001, es utilizada para designar clasificar, y codificar las mercancías transadas internacionalmente. La Nomenclatura está basada en el Sistema Armonizado, que es gestionado por la OMA, cuya tercera enmienda entrará en vigor en el mercado andino a partir del 1 de enero de 2002. También considera al Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones de Aduanas de América Latina, España y Portugal, suscrito en México en 2000.

b) Valoración aduanera. Fue actualizada de acuerdo con la OMC el 19 de junio de 1995.¹¹⁹ Es una norma común que permite a los países contar con una misma base imponible para la aplicación de los gravámenes arancelarios a los productos que ingresan a territorio aduanero, a fin de evitar distorsiones y desviaciones del tráfico del comercio. Esta disposición fue complementada con la Declaración Andina del Valor de 1995¹²⁰ con el objeto de armonizar la documentación solicitada para acreditar el valor aduanero de una mercancía, cumpliendo las disposiciones previstas en el Artículo VII del GATT (Acuerdo del Valor) de 1994.

¹¹⁶ Respecto al transporte marítimo e infraestructura un material actualizado puede verse en las principales conclusiones y recomendaciones del II Coloquio Portuario Andino, realizado en Lima, en septiembre de 2000. El documento puede bajarse directamente de la siguiente página internet: (<http://www.comunidadandina.org/servicios/coloquio3.htm>).

¹¹⁷ Al respecto puede verse la siguiente página internet: (<http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/nprensa21-8-98.htm>).

¹¹⁸ Cabe destacar que en 1981, mediante la Decisión 166 del Acuerdo de Cartagena, fue creado el Consejo de Asuntos Aduaneros del organismo.

¹¹⁹ Mediante la Decisión 378 de la CAN.

¹²⁰ Aprobada mediante la Decisión 379 de la CAN, el 19 de junio del mismo año. Se trata de un formulario que complementa la Declaración de Importación.

c) Tránsito aduanero. Esta norma, que data de 1992¹²¹, fue creada con el fin de facilitar las operaciones de transporte internacional y asegurar la libre circulación de las mercancías. Establece recomendaciones aduaneras para la partida, el tránsito y el destino de los bienes. Recientemente, ha sido adaptada a las nuevas modalidades de transporte, incluido el multimodal, y se han reglamentado los procedimientos que deben seguirse cuando los productos circulan por dos o más países de la CAN.

d) Prevención y lucha contra ilícitos aduaneros. El 8 de junio de 2000¹²², fue aprobada la normativa llamada Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina. Su objetivo es sumar esfuerzos para prevenir y luchar contra los ilícitos aduaneros, incluido el contrabando. Se considera la cooperación tanto para el suministro recíproco de información para utilizar medidas cautelares dirigidas tanto a mercancías como a medios sospechosos, como para desarrollar programas de capacitación e intercambio de expertos. Posteriormente, el 17 de abril de 2001, después de un largo proceso de debate, esta disposición fue complementada con el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos.¹²³ En esta perspectiva se definen principios, objetivos, mecanismos y un programa de acción.

Por otra parte, cabe destacar la contribución brindada por la UE a la CAN en materia de facilitación de procedimientos aduaneros. En efecto, gracias a esta colaboración fue instalada en Lima la Unidad de Gestión del Convenio “Granadúa”, que contempla el desarrollo por tres años de programas de apoyo para las actividades que apliquen los países de la CAN en el sentido de simplificar, sistematizar e interconectar las operaciones aduaneras. Se trata de un proyecto de carácter integrado que se discutió desde 1997 y que comenzó a funcionar en mayo de 2000.¹²⁴ Esto coadyuvó a que en la Cumbre Presidencial Andina de mayo de 1999 se hiciera mención explícita a la necesidad de elevar la eficiencia aduanera en los países de la CAN. Del Convenio “Granadúa” se derivan diversas acciones de capacitación y de mejoramiento del funcionamiento de las siguientes áreas:

- Control de origen.
- Aplicación de la Nomenclatura común andina.
- Elaboración de un arancel integrado andino.
- Normas de valoración y aplicación armonizada.
- Lucha contra el fraude.
- Armonización de regímenes aduaneros.¹²⁵
- Documento único aduanero.
- Tránsito aduanero.¹²⁶
- Técnicas y prácticas de control *a posteriori*.
- Estadísticas del comercio exterior y del intercambio interandino.

¹²¹ Aprobada mediante la Decisión 327 de la CAN.

¹²² Mediante la Decisión 478 del mismo año de la CAN.

¹²³ Mediante la Decisión 505 del mismo año de la CAN.

¹²⁴ Para mayores detalles véanse las siguientes dos páginas de internet: (<http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np17-5-00.htm>), y (<http://www.comunidadandina.org/union/granadua.htm>).

¹²⁵ Los cuales todavía funcionan de manera autónoma e independiente entre los diferentes países que componen la CAN.

¹²⁶ Por ejemplo, en el marco de “Granadúa” la CAN organizó un seminario sobre tránsito aduanero y transporte marítimo internacional, realizado en marzo de 2001, en Lima, en el cual se contemplaron acciones operacionales específicas para elevar el desarrollo del funcionamiento de estas materias en los cinco países miembros. Al respecto, véase la siguiente página de internet: (<http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np5-3-01.htm>).

- Apoyo informático a la gestión aduanera.
- Acciones de apoyo a las escuelas de aduanas.

Finalmente, es importante consignar que en el plan de acción del Entendimiento de Cooperación en materia de Comercio e Inversiones entre la Comunidad Andina y el Gobierno de Canadá, suscrito el 31 de mayo de 1999 en Ottawa, Canadá¹²⁷, se hace mención expresa a que la expansión del comercio y el fortalecimiento de la cooperación económica entre ambas partes también pasa por identificar las oportunidades de apoyo técnico en materia de aduanas.

E. La facilitación del comercio en el Mercado Común Centroamericano

1. Características básicas del Mercado Común Centroamericano

El MCCA fue creado en 1960 por cuatro países con el propósito de unificar sus economías y de impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica¹²⁸, a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Después de la incorporación de Costa Rica, en la actualidad son cinco los socios del MCCA, si bien el último de los países mencionados prácticamente no participa de la unión aduanera. Para alcanzar los objetivos planteados originalmente, las partes contratantes acordaron establecer un mercado común que debería quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años. Para lograr esta meta en el tiempo ya indicado, se comprometieron a constituir una unión aduanera entre sus territorios, adoptando un arancel externo centroamericano uniforme, así como a concretar el funcionamiento de una zona centroamericana de libre comercio.

No obstante lo anterior, en 1965 no se obtuvieron todos los resultados esperados, ni tampoco hasta la actualidad. De hecho, todavía se hacen esfuerzos para fortalecer la unión aduanera y la consolidación plena del arancel externo común está prevista recién para el año 2005. Por su parte, el establecimiento del libre comercio recíproco funciona de manera más acabada, si bien aún persiste la necesidad de hacer algunos mejoramientos al respecto. En suma, los países van avanzando hacia el establecimiento del mercado común mediante aproximaciones sucesivas, que no siempre involucran simultáneamente a la totalidad de los países miembros del MCCA. Esta situación podría hacerse más fluido dado que se concluyeron las negociaciones para crear el Mecanismo de Solución Controversias Comerciales. Éste, una vez instaurado, permitiría enfrentar más eficientemente las diferencias y los conflictos que surjan como consecuencia de la dinámica de desarrollo del proceso.

Aunque puntualmente algunos de los plazos acordados para la aplicación de ciertas disposiciones han sido distintos para diferentes países, no sería posible hablar de la existencia de un trato diferenciado de carácter sistemático. Además, dada la forma de su funcionamiento institucional y orgánico, el MCCA parece más bien un organismo de integración intergubernamental que supranacional. No obstante lo anterior, el esquema cuenta con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (más conocida como SIECA), órgano que cumple funciones administrativas y también técnicas. Por otra parte, cabe destacar que el MCCA ha sido particularmente activo en la negociación de acuerdos de libre comercio con terceros países, si bien muchas veces al principio no participó el conjunto de todos sus miembros. De hecho existe una larga lista de acuerdos comerciales vigentes con socios de fuera de la región, ya sean éstos países o acuerdos de integración. El país del MCCA más adelantado al respecto es Costa Rica, cuyo acuerdo

¹²⁷ Los dos textos pueden ser bajados directamente de la siguiente página internet: (<http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/acu31-5-99.htm>).

¹²⁸ Los países que inicialmente constituyen el MCCA son Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

de libre comercio firmado más recientemente fue firmado con Canadá el 2001. Además, del mismo modo que los países miembros de la Caricom, desde octubre de 2000 los países centroamericanos son acreedores de una adición a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC o en inglés CBI), conocida como el Acta de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe (o en inglés como Caribbean Basin Trade Partnership Act). Se trata de un instrumento que mejora el acceso de algunos de sus productos exportados al mercado de los Estados Unidos de América.¹²⁹

2. Principales avances en materia de facilitación del comercio en el Mercado Común Centroamericano

Aunque todavía la facilitación del comercio no existe como asunto específico en la agenda de trabajo del MCCA, sí existen diversas normativas del mercado común que se vinculan con un concepto amplio de facilitación del comercio. Con todo, este conjunto de reglas no es necesariamente aplicado por todos los países miembros de este esquema de integración.¹³⁰ Los principales desarrollos se han obtenido especialmente en materia de origen; de normalización técnica, metrología y procedimientos de autorización; de medidas sanitarias y fitosanitarias, así como su forma de aplicación; de tecnologías de información; y de transporte ferroviario, aéreo, marítimo y por carretera, donde se ha puesto el mayor énfasis, especialmente en la regulación de pasajeros y de carga. Además, los países centroamericanos cuentan con una normativa específica que se refiere a los procedimientos aduaneros.

En materia de administración aduanera, las normativas más importantes se refieren a los siguientes ámbitos:

a) Código aduanero común. Aunque data casi desde el mismo origen del MCCA, la última modificación de esta normativa se verificó en septiembre de 2000, con el propósito de contar con un instrumento legal más moderno y mejor adaptado a las actuales necesidades derivadas de las nuevas exigencias comerciales internacionales. Actualmente el sistema arancelario centroamericano opera conforme a la tercera enmienda del sistema armonizado de codificaciones de mercancías, en especial, de acuerdo con la versión única en español.

b) Reglamento sobre el régimen de tránsito aduanero internacional, formulario de declaración e instructivo. Con el propósito principal de facilitar el tránsito de bienes en el MCCA, la normativa contiene disposiciones relativas a las operaciones de tránsito internacional efectuadas por vía terrestre, para las mercancías originarias o procedentes de los países miembros, pero también de terceros socios, siempre y cuando la operación se inicia en el territorio común y si además cumple con las condiciones determinadas al respecto.

c) Legislación sobre el valor de las mercancías. Los países del MCCA se comprometieron a aplicar las disposiciones del Artículo VII del GATT de 1994. Con todo, esta normativa no está todavía vigente en todos los países de este esquema de integración, y en aquellos en los que rige las legislaciones nacionales actúan con criterios muy distintos en relación con reservas temporales y definitivas, valores mínimos y solicitudes de prórroga. Así, tales contenidos son por ahora diferentes entre los países del MCCA y también de acuerdo con la normativa internacional correspondiente.

d) Aduanas integradas. Estas comenzaron a funcionar en 2001 y hasta ahora se han establecido dos aduanas comunes entre el Salvador y Honduras (en los puestos fronterizos

¹²⁹ Para ver detalles actualizados del desarrollo del MCCA puede consultarse el documento CEPAL (2000), *Centroamérica: evolución de las políticas comerciales, 1999-2000*, LC/MEX/L.450, 22 de diciembre.

¹³⁰ Para conocer más detalles relacionados con esta afirmación véase el documento *Estado de situación de la integración económica centroamericana hasta el año 2000*, Centroamérica, junio 2001, el cual puede ser bajado directamente de la siguiente página internet: (<http://www.sieca.org.gt/publico/IntegracionEcoCA/Infome>).

Amatillo¹³¹ y Poy), y otras tres entre Guatemala y El Salvador (Pedro de Alvarado, Chinamas y Hachadura). Además, ya están operando cuatro aduanas comunes terminales o periféricas, tres en El Salvador (Puerto Cortés, Puerto Santo Tomás de Castilla y Puerto Barrios) y una en Guatemala (Puerto Quetzal). Aparte de las mencionadas, existen varias aduanas que están en proceso de construcción y a punto de iniciar sus funciones.¹³² Tanto las aduanas integradas como las periféricas facilitan la recaudación de los ingresos tributarios y el control de las mercancías, especialmente debido a la existencia de logros importantes en materia de reconocimiento mutuo de los registros sanitarios de los bienes producidos en el MCCA. También se ha avanzado en relación a establecer una mayor automatización en el funcionamiento de las aduanas y en uniformar los procedimientos aduaneros que aplican los diferentes países miembros de este esquema de integración¹³³.

Finalmente, cabe destacar que todavía se requieren mayores avances en los países del MCCA en relación con la aplicación actual de programas de modernización aduanera, incluido el sistema de despacho unificado fronterizo, y de análisis y diseño de soluciones informáticas. En todo caso, para mayoría de las acciones realizadas, los miembros de este esquema de integración han contado con el apoyo de diversos organismos internacionales.¹³⁴ En el mismo sentido también ha sido fundamental la labor desplegada por la SIECA, instancia que aparte de colaborar en diversas materias aduaneras, ha propiciado especialmente el intercambio de experiencias exitosas en este ámbito, a fin de buscar la armonización de regímenes y procedimientos aduaneros¹³⁵, los cuales son todavía distintos entre los países que componen el MCCA. No obstante lo anterior, la unión aduanera pretende la constitución de una administración aduanera común, que opere como mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios. Para lograr la materialización total de estos propósitos se han conformado grupos de trabajo sobre legislación aduanera, procedimientos aduaneros, aranceles, y registros.

F. La facilitación del comercio en la Comunidad de Estados del Caribe

1. Características básicas de la Comunidad de Estados del Caribe

La Comunidad de Estados del Caribe (Caricom) entró en vigor en 1973 y está compuesta por quince miembros.¹³⁶ Es la sucesora del Carifta (The Caribbean Free Trade Association), que fuera creada en 1968. La Caricom se propone, aparte del libre comercio recíproco de bienes, constituir un mercado común y también coordinar las políticas económicas frente a terceros países. De hecho, en los últimos años, este organismo de integración ha intensificado sus negociaciones con terceros países, siendo ya varios los acuerdos que están actualmente vigentes, destacándose su participación en la ICC, que favorece su competencia en los Estados Unidos de América. Por otra parte, la Caricom posee una secretaría técnica y dispone de trato preferencial para los países de menor

¹³¹ La experiencia de Amatillo parece ser la más interesante de todas. Sus detalles pueden verse en la siguiente página internet: (<http://www.sieca.org.gt/publico/Integra...coCA/UnionAduanera/Informes/Amatillo.htm>).

¹³² Para mayores detalles véase el *Informe de las actividades y avances del proceso de unión aduanera Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua*, 20 de julio de 2001. Documento que puede ser bajado directamente de la siguiente página internet: (<http://www.sieca.org.gt/publico/IntegracionEcoCA/UnionAduanera/avances1.htm>).

¹³³ Al respecto, véase la siguiente página internet:

(<http://www.sieca.org.gt/publico/Integra...ormes/procedimientosUnifAdPeriferica.htm>).

¹³⁴ Por ejemplo, es clave el apoyo de la UE para el desarrollo del proyecto de la Escuela Aduanera en el MCCA.

¹³⁵ Información más ampliada al respecto puede verse en el *Programa de trabajo para el año 2001 de la Secretaría de Integración Económica-SIECA*, Guatemala, enero de 2001. Este documento puede ser bajado directamente de la siguiente página internet: (<http://www.sieca.org.gt/publico/AcercadeSIECA/ProgramadeTrabajo2001.htm>).

¹³⁶ Los países que la integran son Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Bahamas, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, y el territorio dependiente de Montserrat. Todos los miembros mencionados, excepto Bahamas y Haití, participan plenamente del mercado común.

tamaño, que principalmente ha consistido en otorgarles plazos mayores para aplicar algunas de las normativas acordadas. Además, si se observa su funcionamiento real como lo que contienen de explícito las disposiciones existentes, no queda absolutamente claro que la Caricom sea un organismo de integración supranacional sino más bien uno de carácter intergubernamental.

Con todo, aún no está operando de manera completa el arancel externo común y en cuanto al libre intercambio de bienes todavía existen ciertas restricciones, las que generalmente adoptan la forma de licencias previas. Se espera que el funcionamiento de la Caricom como mercado único pueda mejorar si se llega a poner en marcha la Corte Caribeña de Justicia (Caribbean Court of Justice), cuya sede estaría en Trinidad y Tobago, ya que como tribunal regional interpretaría las disposiciones vigentes y también officaría como corte regional de apelaciones.¹³⁷ En cualquier caso, periódicamente se han adoptado, mediante la forma de protocolos, decisiones tendientes a acelerar, ampliar y profundizar el proceso de integración, así como a modificar su estructura funcional y orgánica. La mayoría de tales protocolos se refieren a la necesidad de remover todas las restricciones al libre movimiento de bienes, servicios, capitales y personas, con el objeto de establecer un espacio económico único. En la actualidad, algunos de estos protocolos se encuentran en aplicación provisional, mientras que otros todavía no han sido suscritos por todos los países.

2. Principales avances en materia de facilitación del comercio en la Comunidad de Estados del Caribe

La facilitación del comercio como tema en sí mismo no existe hacia el interior de las negociaciones de la Caricom, aunque, como se detallará más adelante, tal tema aparece señalado explícitamente pero de manera mínima y casi indirecta, en el texto de la reforma actual a la disposición relativa a la armonización de las regulaciones técnicas y estándares de calidad regionales.¹³⁸ Asimismo, en otras normativas relacionadas con un concepto amplio de facilitación del comercio, en este esquema de integración se han verificado ciertos desarrollos propios de una entidad que pretende llegar a ser un mercado común, si bien tales normas son todavía mejorables y ampliables temáticamente. Por otra parte, estos avances en ciertos casos son aplicados sólo de manera parcial por los países miembros y no necesariamente por todos los socios de este esquema de integración. Esto ha ocurrido principalmente en materia de origen, de acuerdos para evitar la doble tributación, de telecomunicaciones, de infraestructura, y de transporte aéreo y marítimo.¹³⁹

Por su parte, la principal normativa existente en materia de asuntos aduaneros es la siguiente:

a) Libertad de tránsito. Existente desde el origen mismo de la Caricom¹⁴⁰, esta normativa enfatiza que los productos exportados e importados entre sus países socios gozarán de libre circulación en el mercado común y que tales mercancías sólo pagarán lo correspondiente a los servicios utilizados.

b) Cooperación entre las administraciones aduaneras. Esta disposición, también vigente desde la fundación de la Caricom¹⁴¹, se refiere a que los estados miembros tomarán las medidas apropiadas, incluida la cooperación administrativa, para asegurar el cumplimiento armonizado de diversas normativas relacionadas, principalmente las existentes en materia de origen, de derechos

¹³⁷ Cabe destacar dos estudios detallados sobre la situación actual de la Caricom. El primero de ellos se titula *Caribbean Trade & Investment Report 2000: Dynamic Interface of Regionalism & Globalisation*, Caribbean Community Secretariat, Economic Intelligence & Policy Unit, Georgetown, Guyana, 2000. El segundo documento puede ser bajado directamente de la siguiente página internet: (<http://www.iadb.org/intal/tratados/introduccion-caricom.htm>).

¹³⁸ Asunto que recibió un nuevo impulso el 4 de septiembre de 2001. Al respecto, véase la siguiente página internet: (<http://www.caricom.org/tasu/tasu-index.htm>).

¹³⁹ Normativa revisada el 4 de julio de 1999. La versión actual puede ser vista en la siguiente página internet: (<http://www.caricom.org/protocolVI.htm>).

¹⁴⁰ Artículo 20 del anexo al Tratado que la crea.

¹⁴¹ Artículo 27 del anexo al Tratado que la constituye.

arancelarios, de *drawback* a las exportaciones, y de impuestos internos. Todo esto con el propósito de reducir al máximo las formalidades y de alcanzar soluciones mutuamente satisfactorias en caso de conflicto.

c) Establecimiento. Esta normativa, que data desde la creación de la Caricom,¹⁴² se refiere a otorgar trato nacional y facilidades de entrada, residencia, actividad y salida de personas provenientes de cualquier país miembro, especialmente si se trata de la realización de una operación comercial.

d) Provisión de servicios. Existente desde el origen mismo de la Caricom¹⁴³, esta disposición enfatiza el trato nacional en materia de servicios remunerados para actividades industriales, comerciales y profesionales.

e) Movimiento de capital. Se acuerda examinar formas y mecanismos para la introducción de un esquema para regular el movimiento interno de capitales al interior del mercado común.¹⁴⁴ Recientemente se han iniciado acciones preliminares en la perspectiva de avanzar hacia la integración del sector financiero.

Con todo, el impulso descrito que inicialmente se le dio a la normativa aduanera al principio de la Caricom, no parece haber sido acompañado de un avance que dé cuenta de los desafíos que se derivan de la presente realidad. Así, los procedimientos aduaneros no son todavía lo suficientemente dinámicos y adecuados a las nuevas exigencias de la economía internacional, ni logran incorporar las actuales posibilidades tecnológicas disponibles al respecto. En definitiva, de los objetivos propuestos para consolidar la libre circulación de factores de producción, el que ha sido mejor logrado parece corresponder al movimiento interno de los bienes y más al de las personas, aunque los flujos de los ciudadanos están todavía limitados a sólo algunas categorías profesionales y que cuentan con títulos de algunas determinadas universidades. En cualquier caso, se deben reconocer los avances alcanzados en relación con la eliminación de la necesidad de pasaporte, la facilitación de la circulación de inmigración, la eliminación de la necesidad de permisos de trabajo, la armonización y posibilidad de transferir los beneficios de la seguridad social y de los regímenes tributarios internos. Sin embargo, cabe consignar que estos desarrollos tampoco son todavía aplicados por todos los países de la Caricom.

Por otra parte, es importante destacar que una de las debilidades de este esquema de integración parece radicar en la dificultad de obtener información sobre la dinámica del proceso por parte de la sociedad civil, especialmente de los empresarios¹⁴⁵, lo que no facilita ni favorece la posibilidad de hacer negocios en la Caricom. Por último, llama la atención que, como se anotó anteriormente, el término facilitación del comercio sea utilizado de manera tan parcial y exclusivamente en el texto de la reciente reforma a la normativa que se refiere a la armonización de las regulaciones técnicas y estándares de calidad regionales,¹⁴⁶ y no también en otros ámbitos relacionados de manera amplia, o en términos más específicos, con dicho término. Esto es particularmente notorio por cuanto en un documento escrito y publicado por la CEPAL ya en 1983, a propósito del Caribe, se precisa que "...el costo de la documentación comercial internacional representa hasta el 10% del monto total de las exportaciones..."¹⁴⁷

¹⁴² Artículo 35 del anexo al Tratado que le da origen. Esta disposición es complementada mediante el artículo 38 del primero de los documentos mencionados.

¹⁴³ Artículo 36 del anexo al Tratado que la crea.

¹⁴⁴ Artículo 37 del anexo al Tratado que constituye la Caricom.

¹⁴⁵ De hecho, de manera explícita el sector privado a formulado quejas al respecto. Esto puede verse en la página 66 de *Caricom Perspective*, No. 66, June, 1996, Georgetown, Guyana.

¹⁴⁶ Por lo demás, la mención que se hace a la facilitación del comercio en dicha normativa no tiene un carácter tan sustantivo. Al respecto véase el numeral 3 de la enmienda a la norma sobre estándares y regulaciones técnicas de la Caricom, la que se encuentra disponible en la siguiente página internet: (<http://www.sice.oas.org/trade/ccme/protoc3b.asp>).

¹⁴⁷ Véase la página 7 del documento del 7 de octubre de ese mismo año titulado *procedimientos comerciales y facilitación comercial*, elaborado por CEPAL (CDCC/TPC/83/22), Subsección regional de la CEPAL para el Caribe, comité de cooperación y desarrollo del



Serie

comercio internacional

Números publicados

- 1 Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones, María Angélica Larach, (LC/L.1270-P), N° de venta: S.99.II.G.45 (US\$ 10.0), 1999.
- 2 Multilateral Rules on Competition Policy: An Overview of the Debate, Berend R.. Paasman (LC/L1143-P), N° de venta: E.99.II.63 (US\$ 10.0), 1999.
- 3 Las condiciones de acceso a los mercados de bienes: algunos problemas pendientes, Verónica Silva y Johannes Heirman, (LC/L.1297-P) N° de venta: S.99.II.G.62 (US\$ 10.0), 1999.
- 4 Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: a Survey of the Literature, Mikio Kuwayama, (LC/L.1306-P), Sales N°: E.99.II.20 (US\$ 10.0), 1999.
- 5 Trade Reforms and Trade Patterns in Latin America, Vivianne Ventura Dias, Mabel Cabezas y Jaime Contador, (LC/L.1306-P) Sales N°: E.00.II.G.23 (US\$ 10.0), 1999.
- 6 Cooperative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia Pacific, Ramiro Pizarro, (LC/L.1307-P) Sales N°: E.99.II.G.21 (US\$ 10.0), 1999.
- 7 Exportaciones no tradicionales latinoamericanas. Un enfoque no tradicional, Valentine Kouzmine, (LC/L.1392-P) N° de venta: S.00.II.G.65. (US\$ 10.0), 2000.
- 8 El sector agrícola en la integración económica regional: Experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea, Miguel Izam, Valéry Onffroy de Vérez, (LC/L1419-P) N° de venta: S.00.II.G.91 (US\$ 10.0), 2000.
- 9 Trade and investment promotion between Asia – Pacific and Latin America: Present position and future prospects, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos and Jaime Contador (LC/L.1426-P) Sales N°: E.00.II.G.100 (US\$ 10.0), 2000.
- 10 El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional, María Angélica Larach, (LC/L.1517-P) N° de venta S.01.II.G.60 (US\$ 10.0), 2000.
- 11 Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa, Verónica Silva (LC/L.1550-P) N° de venta: S.01.II.G.94 (US\$ 10.0), 2001.
- 12 Antidumping in the Americas, José Tavares de Araujo Jr., Carla Macario, Karsten Steinfatt, (LC/L.1392-P) N° de venta E.01.II.G.59 (US\$ 10.0), 2001.
- 13 E-Commerce and Export Promotion Policies for Small-and Medium-Sized Enterprises: East Asian and Latin American Experiences 90, Mikio Kuwayama (LC/L.1619-P) N° de venta E.01.II.G.159 (US\$ 10.0), 2001.
- 14 América Latina: las exportaciones de productos básicos durante los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1634-P) N° de venta S.01.II.G.171 (US\$ 10.0), 2001.
- 15 Análisis del comercio entre América Latina y los países de Europa Central y Oriental durante la segunda mitad de los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1653-P) N° de venta S.01.II.G.191 (US\$ 10.0), 2001.
- 16 Los desafíos de la clasificación de los Servicios y su importancia para las negociaciones comerciales, José Carlos Mattos,
- 17 The Gender Dimension of Globalization: A review of the literature with a focus on latin America and the Caribbean, Maria Thorin, (LC/L....-P): Sales N° S.00.II.G.... (US\$ 10.00), Diciembre 2001.
- 18 Tendencias principales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), Johannes Heirman, noviembre 2001.
- 19 Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente, Miguel Izam, (LC/L....-P), N° de venta: S.00.II.G.... (US\$ 10.00), 2001, 2001.
- 20 Notas sobre acceso aos mercados e a formação de uma área de livre comercio com os Estados Unidos, Vivianne Ventura Dias, (LC/L....-P), N° de venta: S.00.II.G.... (US\$ 10.00), 2001.
- 21 La liberación del sector de servicios: el caso del tratado Unión Europea/México, Philippe Ferreira Portela, (LC/L....-P), N° de venta: S.00.II.G.. (US\$ 10.00), 2001.
- 22 Production sharing in Latin American trade: The contrasting experience of Mexico and Brazil, Vivianne Ventura-Dias and José Durán Lima, (LC/L....-P): Sales N° S.00.II.G... (US\$ 10.00), 2001.

Caribe, presentado a la reunión sobre procedimientos comerciales en el Caribe, 24-27 de octubre, realizada en 1983 en la Habana, Cuba.

- 23** Notas sobre acceso aos mercados e a formação de uma área de livre comercio com os Estados Unidos, Vivianne Ventura Dias, (LC/L...-P), N° de venta: S.00.II.G.... (US\$ 10.00), 2001.
- 24** Legal and Economic Interfaces between Antidumping and Competition Policy, José Tavares de Araujo Jr., (LC/L...-P), N° de venta: S.00.II.G.... (US\$ 10.00), 2001.

Números publicados

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Transporte de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

 Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.: Fax: E.mail: