

## CAPÍTULO 25

# Facilitación del comercio

---

La facilitación del comercio es uno de los nuevos temas que se agregaron al programa de trabajo de la OMC en la Conferencia Ministerial de Singapur de 1996. En la Declaración Ministerial de esa Conferencia se recomendó al Consejo del Comercio de Mercancías la realización de trabajos exploratorios y analíticos en esta esfera. El párrafo pertinente de la Declaración dice así:

[Los Ministros] recomiendan al Consejo del Comercio de Mercancías 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.

El análisis que se hace en el presente capítulo está ordenado de la siguiente manera:

- ❑ Las organizaciones gubernamentales regionales e internacionales y otras organizaciones que han venido trabajando en este tema, la labor realizada hasta la fecha y los trabajos en curso en las principales organizaciones.
- ❑ El concepto de facilitación del comercio y las disposiciones de los Acuerdos de la OMC expresamente enderezadas al fomento de la facilitación del comercio.
- ❑ Las principales razones en que descansan las propuestas de involucrar a la OMC en la labor sobre la facilitación del comercio, y los temas cuya inclusión en el programa de trabajo se sugiere.
- ❑ Las deliberaciones en curso en la OMC.

---

## Labor de las organizaciones internacionales distintas de la OMC

El reconocimiento de que los métodos de comerciar y los procedimientos de las formalidades oficiales de tramitación de las mercancías objeto de comercio internacional ocasionan demoras y acrecientan los costos ha movido a varias organizaciones a adoptar convenios y otros instrumentos jurídicos en los que se enuncian reglas, recomendaciones o normas para facilitar el comercio. En el recuadro 60 se da una lista de las diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales internacionales que en la actualidad trabajan en la facilitación del comercio.

La mayoría de las organizaciones enumeradas en el recuadro tratan de los temas limitados que son de su incumbencia.

---

## La normativa de la OMC en materia de facilitación del comercio

### Definición de la facilitación del comercio

No hay ninguna definición de la facilitación del comercio sobre la que todos estén de acuerdo, y la expresión se usa en las distintas organizaciones para

**Recuadro 60****Organizaciones que trabajan en la facilitación del comercio****Organizaciones intergubernamentales internacionales***Banco Mundial**Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI)**Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI)**Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE)**Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP)**Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)**Fondo Monetario Internacional (FMI)**Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)**Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)**Organización Marítima Internacional (OMI)**Organización Mundial de Aduanas (OMA)***Organizaciones no gubernamentales internacionales***Cámara de Comercio Internacional (CCI)**Cámara Naviera Internacional (CNI)**Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA)**Organización Internacional de Normalización (ISO)**Unión Internacional de Transportes por Carretera (IRU)**Federación Internacional de Asociaciones de Transitarios y Asimilados (FIATA)***Organizaciones regionales, zonas de libre comercio y uniones aduaneras***Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)**Unión Europea (UE)**Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)*

designar diversas gamas de actividades. En el nivel más amplio, la expresión abarca la labor que realiza la UNCTAD para alentar a los países a establecer centros de comercio en los que se agrupan, física o electrónicamente, las diversas entidades que intervienen en las transacciones de comercio exterior, de manera que pueden prestar con eficacia y prontitud los servicios necesarios para la realización de dichas transacciones. Sin embargo, en un sentido estricto la expresión se aplica a los trabajos sobre la mejora de las prescripciones y los procedimientos documentales que los países imponen para que se cumplan las reglas aplicables a las mercancías objeto de comercio en el momento de la importación, de la exportación y durante el tránsito. Esas medidas comprenden:

- Las medidas de fiscalización aduanera para que se cumplan las leyes y los reglamentos de aduanas;
- Los reglamentos técnicos para que las mercancías cumplan las normas obligatorias especificadas en las leyes y los reglamentos nacionales;
- Las inspecciones veterinarias de animales y productos animales para proteger la vida de las personas y de los animales contra plagas y enfermedades;
- Las inspecciones fitosanitarias de las plantas y los productos vegetales para prevenir la introducción y la propagación de plagas;
- Las inspecciones de control de calidad (distintas de las que acaban de mencionarse) para que las mercancías correspondan a las normas mínimas internacionales o nacionales especificadas en las leyes y los reglamentos pertinentes.

## Los Acuerdos de la OMC: disposiciones sobre la facilitación del comercio

En algunos de los campos que tienen cabida en la definición más estrecha, los Acuerdos de la OMC contienen disposiciones que facilitan el comercio, como puede verse en el recuadro 61.

<b>Recuadro 61</b>	
<b>Disposiciones de la OMC para facilitar el comercio</b>	
<b>Temas</b>	<b>Acuerdos de la OMC</b>
<i>Medidas de control aduanero</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ <i>Acuerdo sobre Valoración en Aduana. En él se describen las reglas de la determinación del valor de los bienes importados a efectos de la exacción de derechos aduaneros ad valorem. (Véase el capítulo 3.)</i></li> <li>❑ <i>Acuerdo sobre Normas de Origen. La OMC viene elaborando el acuerdo sobre este tema basándose en los trabajos técnicos que ha emprendido la OMA sobre la armonización de las normas de origen. En el acuerdo se fijarán reglas para la determinación de la procedencia de las mercancías importadas contrato NMF, a los efectos de la aplicación de medidas de salvaguardia o de la exacción de derechos antidumping. (Véase el capítulo 12.)</i></li> <li>❑ <i>Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición. Enuncia las reglas a que está sujeta la utilización de los precios recomendados por las empresas de IPE, una vez efectuada la verificación antes de la entrada en el país importador, para determinar el valor a efectos aduaneros. (Véase el capítulo 4.)</i></li> <li>❑ <i>Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, en el que se prescriben normas sobre la expedición de licencias de importación para los productos a los que se aplican sistemas de concesión de licencias. (Véase el capítulo 6.)</i></li> </ul>
<i>Cumplimiento de los reglamentos técnicos, sanitarios y fitosanitarios</i>	<p><i>El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias enuncian principios y normas enderezados a que las reglas y los procedimientos adoptados a nivel nacional en los temas tratados en esos acuerdos no constituyan obstáculos al comercio. (Véase el capítulo 5.)</i></p> <p><i>Además, el GATT de 1994 contiene disposiciones que, al agregar un elemento de transparencia a las normas y los reglamentos adoptados en el ámbito nacional y al garantizar que no constituyan obstáculos al comercio, tienen por objeto facilitar el comercio.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❑ <i>Artículo V: Libertad de tránsito.</i></li> <li>❑ <i>Artículo VIII: Derechos y trámites relacionados con la importación y la exportación.</i></li> <li>❑ <i>Artículo X: Publicación y administración de la reglamentación comercial.</i></li> </ul>

## Propuestas en que se pide la intervención de la OMC en la facilitación del comercio

### Razones de las propuestas

Conviene advertir que el objetivo principal de las disposiciones de la OMC antes citadas es la eliminación de los obstáculos no arancelarios debidos a las reglas que aplican los países en la frontera a las mercancías importadas y exportadas.

A lo largo de los años, las organizaciones internacionales han venido elaborando directrices que los países han de seguir cuando adoptan procedimientos a nivel práctico en relación, por ejemplo, con el despacho en aduana de las mercancías importadas y exportadas. En ese proceso han acumulado un considerable acervo de conocimientos sobre facilitación del comercio. Las propuestas que abogan por la intervención de la OMC se basan, además, en tres grandes preocupaciones.

### ***Mejorar la ejecutoriedad de las reglas***

La primera tiene que ver con la diferencia que en cuanto a naturaleza jurídica y ejecutoriedad existe entre las obligaciones impuestas en el marco de la OMC y las elaboradas por otras organizaciones.

El grueso de las reglas de los Acuerdos de la OMC son vinculantes para los países miembros. En cambio, sólo un número reducido de los instrumentos jurídicos aprobados por otras organizaciones como la CEPE y la OMA tienen fuerza de obligar. La mayoría de sus preceptos revisten la forma de directrices, de las cuales pueden citarse como ejemplos el Glosario clave de las Naciones Unidas para los documentos comerciales, las normas EDIFACT (intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte) de las Naciones Unidas para la transmisión de datos por ordenador, y las normas de la ISO. A veces se publican como modelos o como procedimientos o prácticas recomendados (por ejemplo, los anexos del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros, también llamado Convenio de Kyoto).

Esas directrices o prácticas recomendadas no imponen obligaciones, sino que simplemente exhortan a los países a que “hagan todo lo posible” por observarlas. La mayoría de ellas ni siquiera tienen que ser aceptadas o ratificadas oficialmente por los Estados.

La ejecutoriedad, aun en el caso del reducido número de instrumentos que tienen fuerza de obligar (por ejemplo, el cuerpo del texto del Convenio de Kyoto, pero no sus anexos), es muy distinta de la que tienen las obligaciones de los instrumentos jurídicos de la OMC.

Esas diferencias obedecen a la naturaleza de las sanciones aplicables en caso de infracción. Los países que resultan perjudicados por el incumplimiento, por parte de otro país, de una regla de la OMC pueden recurrir a los procedimientos de solución de diferencias. La negativa a aplicar las decisiones del Órgano de Solución de Diferencias puede dar lugar a la imposición de contramedidas de retorsión por los países perjudicados. Esas contramedidas revisten la forma de una subida de los aranceles aplicables a las importaciones procedentes del país infractor o del pago de una indemnización por este país.

No hay tales sanciones en los instrumentos elaborados por otras organizaciones. Algunos sí contienen disposiciones sobre el examen, por comisiones de gestión, de las denuncias de incumplimiento, y sobre la solución de controversias, pero la única sanción que prevén es la presión moral y, si ésta no da resultado, la censura.

Mediante la adopción de reglas en algunas de esas esferas en el seno de la OMC o mediante la incorporación al ordenamiento de la OMC de algunos de los instrumentos negociados en otras organizaciones, los autores de la propuesta esperan mejorar las posibilidades de hacer cumplir las normas. En general, esas reglas tendrían fuerza de obligar y llevarían consigo la amenaza de la imposición de sanciones comerciales en caso de incumplimiento.

En este contexto, cabe señalar que si bien los Acuerdos de la OMC imponen obligaciones a los Miembros, en unos pocos casos se pide a los países miembros que hagan cuanto puedan por aplicar algunos de los preceptos. Por ejemplo, en

la mayoría de las disposiciones referentes al trato especial y diferenciado de los países en desarrollo sólo se impone a los países desarrollados la obligación de hacer todo lo posible a ese respecto.

### *Afianzar la voluntad política de respetar las reglas*

La segunda razón para sugerir que la OMC elabore reglas sobre nuevos temas hay que buscarla en el campo de la economía política. Los proponentes creen que, dada la importancia que se atribuye al ordenamiento jurídico de la OMC en una economía en vías de mundialización, los países estarán más dispuestos a aplicar las normas o recomendaciones de otras organizaciones si aquéllas se incorporan al ámbito del sistema de la OMC.

Hay dos maneras de hacerlo. Una consiste en imponer a los países miembros la obligación de acatar en determinadas esferas las reglas elaboradas por otras organizaciones internacionales. El Acuerdo sobre OTC y el Acuerdo sobre MSF, por ejemplo, disponen que las normas de la ISO, la Comisión del Codex Alimentarius, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y la Oficina Internacional de Epizootias deben tratarse como normas internacionales e imponen a los países la obligación de utilizarlas como base de su reglamentación vinculante, salvo que puedan justificar la necesidad de apartarse de ellas en virtud de las excepciones expresamente previstas en los acuerdos.

El otro método consiste en hacer que ciertos convenios o acuerdos formen parte del ordenamiento jurídico de la OMC. El Acuerdo sobre los ADPIC, por ejemplo, al remitirse a la Convención de Berna, la incorpora a sus disposiciones e impone obligaciones suplementarias a los Miembros. Se sostiene que, en una forma similar, es posible hacer que el cumplimiento del "Convenio de Kyoto y de sus anexos, así como de las demás normas y recomendaciones elaboradas por otras organizaciones" sea imperativo incorporándolos al sistema de la OMC.

### *Necesidad de adoptar normas internacionales sobre la transmisión electrónica de datos*

El tercer motivo para sugerir que la OMC tenga una mayor intervención en las actividades de facilitación del comercio se origina de los progresos tecnológicos de la transmisión de datos por dispositivos electrónicos, lo cual hace cada vez más necesario que todos los países adopten normas internacionales. Las diferencias de las normas de los Estados Unidos y de la Unión Europea para la transmisión de datos fueron lo que impulsó, por ejemplo, la elaboración de la norma EDIFACT de la CEPE. Los países que no se decidan a fomentar la transmisión electrónica de los datos que requieren los bancos, los importadores, otros agentes comerciales y las administraciones de aduanas se hallarán en una situación cada día más desventajosa en los mercados internacionales. La intervención de la OMC estimulará también los trabajos técnicos de la elaboración de normas de transmisión de datos y asegurará que esas normas sean adoptadas por todos los países.

## **Temas que se sugieren para un programa de trabajo de la OMC sobre facilitación del comercio**

Los temas concretos que hayan de incluirse en un programa de trabajo de la OMC sobre facilitación del comercio todavía no se han determinado y aún no se ha decidido si la OMC debe desempeñar una función activa en esa esfera. Sin embargo, en las exposiciones presentadas por algunos países pueden rastrearse ciertas indicaciones en cuanto a una posible intervención de la OMC. En líneas generales, se dice en ellas que sería aconsejable dictar normas vinculantes en las siguientes esferas:

- ❑ Adopción de procedimientos continuos o ininterrumpidos para el despacho de mercancías por medios electrónicos.
- ❑ Adopción de normas uniformes obligatorias para la transmisión de información por medios electrónicos utilizando las normas elaboradas por la CEPE, la ISO y la UNCTAD.
- ❑ Adopción de sistemas de evaluación para la fiscalización aduanera. En esos sistemas los envíos no se inspeccionan uno por uno, sino que se recurre a procedimientos de evaluación y control de los riesgos y se permite a agentes comerciales autorizados certificar la procedencia y despachar las mercancías.
- ❑ Simplificación y normalización de los documentos utilizados en los trámites de importación y exportación.
- ❑ Adopción, como parte del ordenamiento jurídico de la OMC, de las normas y recomendaciones revisadas que se acuerden en el marco del Convenio de Kyoto de la OMA y del Convenio de Estambul.
- ❑ Adopción de directrices para luchar contra la corrupción y otras prácticas ilícitas relacionadas con la aduana, tomando como base la Declaración de Arusha de la OMA.

---

## Trabajos en curso

Se están celebrando reuniones oficiosas de carácter exploratorio y analítico entre los países miembros interesados, con el auspicio del Consejo del Comercio de Mercancías. Hasta la fecha, los debates de esas reuniones se han centrado en:

- ❑ Los trámites y prescripciones en materia de importación y exportación (en particular los problemas aduaneros y de cruce de fronteras);
- ❑ El movimiento físico de los envíos (transporte y tránsito), así como los pagos, los seguros y demás prescripciones financieras que inciden en el movimiento transfronterizo de las mercancías;
- ❑ Las instalaciones y servicios electrónicos y su importancia para la facilitación del comercio internacional;
- ❑ La cooperación y el desarrollo técnicos en relación con la simplificación de los procedimientos comerciales; y
- ❑ La relación entre los Acuerdos de la OMC y la facilitación.

Se prevé que en la Tercera Conferencia Ministerial, en 1999, se decidirá cómo han de proseguirse los trabajos, en función de las recomendaciones del Consejo del Comercio de Mercancías, que tendrán en cuenta los resultados de las consultas oficiosas.