

FACILITACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL: UN PROPÓSITO PERMANENTE Y UNA PRÁCTICA NECESARIA

Alexis Meza Mitacc*

El gran avance que ha tenido el Comercio Internacional en las últimas décadas ha sido –y es– impresionante. Para lograr ello fue de vital importancia la presencia y el rol que asumieron los organismos internacionales, pues de esa manera se obtuvo una mejor comunicación entre los Estados comerciantes.

El presente artículo destaca la labor positiva que tuvieron estas organizaciones en el desarrollo del Comercio Internacional, las recomendaciones para su práctica efectiva, y el desarrollo en las investigaciones que ayudaron a grandes avances de modernización en este sector.

* Abogado. Miembro del Staff del Estudio García Bustamante, Salas Rizo Patrón y Margary Abogados.

I. INTRODUCCIÓN

Si revisamos los datos estadísticos publicados por la Organización Mundial del Comercio en “Estadísticas del Comercio Internacional 2012”, respecto del comercio mundial de mercancías, se tiene que en el año 1948 se registró 121 mil millones de dólares americanos entre importaciones y exportaciones, en tanto que en el año 2011 se alcanzó 32,893 mil millones de dólares americanos. Es decir, en dicho período, el comercio mundial del año 2011 se ha incrementado 270 veces más que la de 1948. Es más, no solo se trata del crecimiento del valor de las mercancías importadas y exportadas a nivel mundial sino también de una mayor cantidad de países, tipos de mercancías y operadores que hacen del Comercio Internacional un escenario dinámico y característico de la economía mundial.

Una serie de factores contribuyeron a este crecimiento, vinculados al movimiento de las mercancías, la tecnología, los capitales, las personas y la logística vinculada a la distribución física internacional y, como parte de ello, el rol de los organismos gubernamentales y no gubernamentales vinculados al Comercio Internacional, que vienen desplegando esfuerzos en forma independiente o conjunta con el propósito de reducir barreras al comercio, eliminar sobrecostos de transacción y disminuir los tiempos de demora en el tráfico internacional de las mercancías.

Creemos que la incorporación como normas vinculantes de las disposiciones emanadas por diversos organismos internacionales y la difusión de sus recomendaciones con el concurso de otros organismos internacionales intergubernamentales, han influido decisivamente en el tratamiento normativo y la incorporación en los procedimientos a nivel de cada uno de los países. Esto es, muchos de los avances en materia de política comercial y de la normatividad aduanera que se viene aplicando en cada país, se explican por la adopción de los compromisos asumidos en los convenios multilaterales.

Al respecto, podemos mencionar la labor de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y su antecedente, el General Agreement of Tariffs and Trade (GATT); la Organización Mundial de Aduanas (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); y, tratándose de organismos privados, como la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), la Cámara de Comercio Internacional (CCI), entre otros.

Particularmente, en lo que respecta a la facilitación del Comercio Internacional, cabe destacar el trabajo de dos organismos internacionales: La Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de Aduanas. El trabajo de estos dos organismos nos servirá de base para el análisis en el presente artículo, el que nos permita conocer la situación actual en materia de facilitación del comercio. Es cierto que, a nivel de los compromisos asumidos por los Estados a través de los Tratados de Libre Comercio, se pueden apreciar medidas sumamente claras e importantes referentes a la facilitación del Comercio Internacional; sin embargo, en ésta oportunidad no lo abordaremos dada la amplitud de sus disposiciones.

Una de las dificultades que se presenta, a fin de identificar los avances en materia de facilitación del comercio, es precisamente conceptualizar o de alguna forma delimitar sus alcances. Esto, en el entendido que el Comercio Internacional es un asunto que comprende aspectos complejos, fenómenos diversos y múltiples partícipes; siendo así, es comprensible que nos enfrentemos ante un objeto de análisis que nos muestra un mayor grado de dificultad para abordarlo. Si bien encontraremos diversas posiciones sobre el particular, también podemos señalar que existen aspectos comunes vinculados a asuntos aduaneros, normas técnicas, aspectos logísticos, servicios vinculados a las transacciones comerciales y procedimientos operativos en el tráfico internacional de las mercancías.

Bajo este alcance, cuando se hace referencia a la facilitación del comercio —en esencia— se trata de la acción de simplificación, y armonización de las regulaciones y aspectos procedimentales en las transacciones internacionales de las mercancías de manera que se logre el crecimiento del Comercio Internacional. Esto es, se trata de las acciones que simplifiquen el proceso en el tráfico internacional de mercancías y lograr

su crecimiento; aunque, para ser precisos, debemos señalar que esta relación de causalidad reduce el alcance del propósito de lo que se entiende por facilitación del comercio y solamente asumimos esta posición para efectos de una mejor comprensión del asunto que nos ocupa. Esto, porque la perspectiva del verbo **facilitar** bajo el término **simplificar** tiene que ver con la práctica operacional y los resultados empíricos que nos ofrece; pero, en sí es más que ello, pues significa también armonizar o normalizar políticas y más precisamente voluntades, sobre todo de las entidades reguladoras, que se traduzcan en acción para desarrollar el Comercio Internacional.

Debemos tener en cuenta que la facilitación del Comercio Internacional se enfoca en el ámbito del comercio legal y seguro. Muchas veces, encontraremos posiciones que pretenden poner como propósitos contrapuestos la acción de control y la facilitación del comercio. Sin embargo, conviene precisar que las acciones que propugnan la facilitación, en modo alguno significan relajar o menoscabar las acciones de control de las autoridades, pues precisamente un control eficiente y eficaz permitirá distinguir el comercio legal del ilegal, y de esa manera se logrará concentrar la acción de control en las operaciones que no cumplen con los requisitos y formalidades exigidas.

Creemos que el “control por el control” afecta el comercio legal y seguro; por ello, las regulaciones deben establecerse con la debida transparencia y en la medida que resulten necesarias; de otro modo, se generan barreras burocráticas, requisitos innecesarios, y se distraerían recursos que finalmente afectarían el libre flujo de las mercancías que efectivamente cumplen con las formalidades exigidas.

Cuando pretendemos especificar los aspectos y/o problemática vinculada a la facilitación del comercio, es posible que se haga referencia a diversos temas, pero en lo que todos concuerdan es que los asuntos aduaneros son un tema central en materia de facilitación del comercio. Sin perjuicio de lo anterior –y sin ánimo de señalar una lista definitiva de asuntos vinculados a la facilitación–, además de los asuntos aduaneros, podemos mencionar las normas técnicas, las medidas sanitarias y fitosanitarias, el transporte internacional en sus diversas modalidades y la infraestructura, la propiedad intelectual,

servicios vinculados al comercio, el comercio electrónico, servicios asociados a los pagos, y los seguros relacionados con las transacciones internacionales, entre otros.

II. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO

No cabe duda que la Organización Mundial del Comercio, desde sus antecedentes del General Agreement on Tariffs and Trade, viene cumpliendo un rol y soporte fundamental para la facilitación del comercio. Una de las razones para ello es que la Organización Mundial del Comercio es una instancia de negociación de alcance mundial, siendo sus decisiones vinculantes para los países miembros; y, dado que el tráfico internacional de mercancías no conoce fronteras, de una manera u otra, ha involucrado a todos los países del orbe.

Podemos decir que los resultados de las diversas rondas de negociación del General Agreement on Tariffs and Trade, y luego la Organización Mundial del Comercio, tuvieron y tienen repercusión en materia de facilitación del Comercio Internacional.

Sin embargo, es en 1996, en la Conferencia Ministerial de Singapur, que se da inicio a una acción estructurada e intencionada a fin de alcanzar acuerdos sobre facilitación del Comercio Internacional. En ese entonces se encarga al Consejo del Comercio de Mercancías (CCM) de la Organización Mundial del Comercio la realización de trabajos de investigación y análisis sobre la materia que nos ocupa. 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. Todo esto teniendo en cuenta la identificación de los siguientes problemas: 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.

En la reunión del Consejo del Comercio de Mercancías de septiembre de 1998 se trataron temas relacionadas a los procesos en la importación y exportación de mercancías, las acciones de control en las fronteras, entre otros.

Posteriormente, en diciembre de 1998, se consideró los temas relacionados al transporte y libre tránsito, los procedimientos de pagos, seguros y requisitos financieros relacionados al tráfico internacional de mercancías.

La siguiente reunión de la Comisión fue en abril de 1999. En ésta oportunidad se abordaron aspectos relacionados al uso de las tecnologías de información y su importancia en la facilitación del comercio internacional. Asimismo, aspectos vinculados a la cooperación y asistencia técnica para alcanzar la simplificación de los procedimientos comerciales. Posteriormente, en junio de 1999, tuvo como objetivo evaluar la posibilidad de establecer normas en la Organización Mundial del Comercio en la esfera de la facilitación del comercio a partir de los trabajos analíticos realizados.

La Conferencia Ministerial de Seattle de la Organización Mundial del Comercio se realizó en los días 1, 2 y 3 de diciembre de 1999, no habiéndose concretado ningún avance en dicha oportunidad.

El Consejo del Comercio de Mercancías de la Organización Mundial del Comercio 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. En estas reuniones participaron las secretarías de la Organización Marítima Internacional, de la Cámara de Comercio Internacional, de la United Nations Conference on Trade and Development y de la Organización Mundial de Aduanas.

A partir del año 2001, en la Organización Mundial del Comercio se dio un mayor énfasis a asuntos relacionados a los programas de asistencia técnica otorgados por los distintos organismos internacionales en materia de facilitación del comercio, dirigidos en su mayoría a los países en desarrollo.

Durante el año 2002, el Consejo del Comercio de Mercancías se reunió en cuatro oportunidades abordando aspectos relacionados a los Artículos V (libertad de

tránsito), VIII (derechos, y formalidades referentes a la importación y la exportación) y X (publicación y aplicación de los reglamentos comerciales) del General Agreement on Tariffs and Trade, las necesidades de los países miembros en materia de facilitación del comercio, y la asistencia técnica.

El Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio formalizó la primera versión del Texto de Negociación en Diciembre del 2009. Desde entonces, se tiene en la actualidad la versión revisada número quince, del 27 de marzo del 2013, respecto del cual comentaremos brevemente los aspectos más importantes:

- La necesidad de publicar y disponer la disponibilidad de información sobre la reglamentación en materia de importación, exportación y tránsito a través de medios como Internet. Al promulgar dichas regulaciones se busca que se contemple un mecanismo de consultas previas a fin de facilitar la opinión de las partes interesadas y los operadores del comercio.
- La legislación de cada país contemple la posibilidad de expedir resoluciones anticipadas emitidas por las administraciones aduaneras en materia de clasificación arancelaria de la mercancía, valoración aduanera, origen de las mercancías, entre otros asuntos.
- Se considere el procedimiento en materia de impugnación de los actos administrativos, considerando los recursos administrativos y jurisdiccionales. En el mismo se debe establecer un debido procedimiento en materia sancionadora, teniendo en cuenta con precisión los hechos materia de infracción y la proporcionalidad en la sanción aplicada.
- Establecer un procedimiento que contemple el levante o despacho aduanero, mediante la tramitación previa a la llegada, remitiendo información y documentación mínima necesaria para tal fin, de manera que se agilice el proceso de despacho; en este caso, se recomienda contemplar la utilización del sistema de garantías previas.

- En este propósito de agilizar el tiempo del despacho aduanero, como un mecanismo de control, se considera la posibilidad de establecer y publicar los plazos promedio de levante.
- El control aduanero en la importación, exportación y tránsito, adoptando las medidas de control en el despacho aduanero en base a un sistema de gestión de riesgo.
- Se consideren regulaciones mediante las cuales se adopten medidas de facilitación para los operadores que cumplan determinadas condiciones de fiabilidad y solvencia, de manera que tengan un trato especial en el procedimiento aduanero de importación, exportación y tránsito de las mercancías. Se considera la posibilidad que este mecanismo permita tener un reconocimiento mutuo con otros países.
- Se implemente un mecanismo de levante rápido para la carga aérea de los envíos de entrega rápida, contemplando la presentación de la información antes de la llegada de los envíos mediante la presentación de un manifiesto único de los envíos de bajo valor los cuales estén inafectos de los tributos a la importación. Se busca que el tratamiento de los envíos de entrega rápida sea en un plazo razonable, sin considerar límite de peso ni valor y con la aplicación de un sistema de gestión de riesgo.
- No contemplar en las regulaciones alguna exigencia que implique cumplir con formalidades para certificar la documentación comercial mediante el servicio consular.
- Se contempla y fomenta la necesidad de cooperar y coordinar actividades de control de los organismos responsables del control en las fronteras de las administraciones aduaneras de los países fronterizos, de manera que se logre compatibilizar horarios de atención, formalidades, el uso de servicios comunes, etcétera.
- Establecer mecanismos que permitan reducir al mínimo, y dentro de lo necesario, las formalidades de importación, exportación y tránsito.
- Disponer de una ventanilla única que permita a los comerciantes presentar la documentación y/o información exigidas para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías en un lugar común.
- Que se considere y evalúe la pertinencia de no exigir la participación obligatoria de los agentes de aduana en los procedimientos de despacho aduanero.
- Establecer condiciones que faciliten y permitan la libertad de tránsito, incluso mediante infraestructuras fijas.
- Constituir un Comité de Facilitación del Comercio con participación abierta de todos los miembros de la Organización Mundial del Comercio, así como un comité nacional para facilitar la coordinación interna y la aplicación del Acuerdo.
- Para efectos de la aplicación del texto negociado se consideran disposiciones relativas al trato especial y diferenciado, así como se establecen categorías para el período de aplicación del Acuerdo: Categoría A, de aplicación inmediata; Categoría B, de aplicación en una fecha posterior a un período de transición; Categoría C, además de la postergación de un período de aplicación que se realicen actividades de asistencia técnica y apoyo a las capacidades de los países menos adelantados.

Lo antes reseñado, en términos de una apreciación general, considerando los avances logrados a través de los compromisos asumidos por nuestro país mediante la suscripción de los Tratados de Libre Comercio, nos permite afirmar que el texto desarrollado por el Grupo de Negociación de Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio estaría sistematizando y formalizando las disposiciones señaladas en dichos Tratados, y que gran parte de los cuales se viene cumpliendo.

III. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL

El ámbito aduanero de la facilitación del Comercio Internacional viene siendo abor-

dado por la Organización Mundial de Aduanas. Al respecto, debemos señalar que en la década de los noventa del siglo pasado apreciamos una corriente importante de las administraciones aduaneras para lograr su modernización, profesionalización, y conducta ética y transparente de los funcionarios aduaneros.

Debemos destacar que la Organización Mundial de Aduanas es el principal propulsor de un instrumento sustancial e importante en materia de armonización de la legislación aduanera, la que se tiene en el conocido Convenio Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas –Convenio de Kioto, en sus diversas versiones revisadas. En este Convenio se establecen los criterios sustanciales del procedimiento aduanero y la aplicación de los regímenes aduaneros.

Otro de los aportes actuales de la Organización Mundial de Aduanas, en materia de facilitación de comercio, está referido al mecanismo del Operador Eco-nómico Autorizado. En junio de 2005, el Consejo de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), en su periodo de sesiones en Bruselas, aprobó normas destinadas a garantizar y facilitar la circulación cada vez mayor de mercancías que se observa en el Comercio Internacional, considerando los criterios de seguridad en la cadena de suministro en la parte correspondiente de la logística del comercio internacional. Las normas emitidas por la Organización Mundial de Aduanas están contenidas en el denominado Marco Normativo SAFE (“Marco SAFE”), documento básico que contiene los principios fundamentales con respecto a la seguridad y facilitación de la cadena mundial de suministro.

Siguiendo estos criterios diversas administraciones aduaneras, entre ellas la peruana, han implementado la certificación de manera progresiva del Operador Económico Autorizado (OEA).

La **Ventanilla Única de Comercio Exterior** es un sistema integrado que permite a las partes involucradas en el comercio exterior y transporte internacional gestionar a través de medios electrónicos, y por un solo punto, los trámites requeridos por las entidades de control competentes para el tránsito, ingreso o salida del territorio nacional de mercancías. Este sistema

permite la información electrónica en un punto de contacto, reduciendo los costos y el tiempo en el trámite aduanero, y generando mayor certidumbre en el cumplimiento de los requisitos especialmente de las mercancías restringidas. Esta propuesta está vinculada al Modelo de Datos de la Organización Mundial de Aduanas.

Otro de los aspectos en los cuales interviene la Organización Mundial de Aduanas, está referido a la gestión de la destinación aduanera de las mercancías con anterioridad a la llegada de las mercancías, y la posibilidad de utilizar los mecanismos de garantía previa como formas de facilitar el flujo de las mercancías y reducir los tiempos de liberación de las mercancías.

En este sentido, se propugna el uso de las plataformas electrónicas y sistema de información que privilegian la información electrónica en la destinación aduanera de las mercancías. Al respecto, se ha venido incorporando el uso del Sistema Electrónico de Intercambio de Datos, las facilidades del pago electrónico, así como la posibilidad que ofrece la factura electrónica –se tiene en proyecto, a instancias de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional, la implementación de la Guía Aérea electrónica–, así como la posibilidad de la digitalización de los documentos que sustentan las Declaraciones.

En este punto cabe mencionar el importante crecimiento del comercio electrónico y sobre todo la participación de los usuarios finales en este tipo de comercio, constituyéndose en un segmento de gran potencial de desarrollo a nivel del Comercio Internacional.

Debemos mencionar también el importante trabajo de la Organización Mundial de Aduanas, en cuanto a la gestión y aplicación del Sistema armonizado de designación y codificación de mercancías de manera que la posición arancelaria a nivel de los seis dígitos permita clasificar la mercancía de manera común en todos los países que utilizan este Sistema. En este campo especializado, también se tiene la legislación relacionada al sistema de valoración aduanera que en la actualidad viene aplicándose siguiendo lo establecido por el Artículo VII del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio.

La Organización Mundial de Aduanas, teniendo como base los criterios señalados en

la Declaración de Arusha, ha desarrollado trabajos relacionados a los códigos de conducta de los funcionarios aduaneros, que incluyen mecanismos de transparencia en el trabajo de los funcionarios aduaneros mediante políticas e instrumentos de regulación nacional que incluya la participación del sector privado.

Finalmente, podemos mencionar que la mayoría de las administraciones aduaneras vienen gestionando el control previo, concurrente o posterior, considerando procedimientos de procesamiento previo de información, perfiles de riesgo y la verificación de las mercancías de mayor riesgo. A este respecto, conviene señalar la necesidad de incorporar una importante fuente de información como es la proveniente de inteligencia comercial como parte integrante del sistema de gestión de riesgo.

IV. CONCLUSIONES

Consideramos que debemos entender la facilitación del Comercio Internacional bajo dos perspectivas:

- a. Como voluntad política y como criterio de política comercial de los Estados, esto es, un propósito permanente para contribuir al crecimiento del comercio, alcanzar menores costos y mayor rapidez en el flujo de las transacciones comerciales, y lograr un comercio legal y seguro.
- b. Como práctica, a fin de simplificar los procedimientos operativos y el proceso logístico del Comercio Internacional, involucrando el interés, y la participación directa e indirecta de todos los operadores del Comercio Internacional, a nivel de autoridades gubernamentales y de las organizaciones privadas.

Por ello, el propósito permanente a nivel de política comercial, y la urgente necesidad de una práctica comercial sencilla y rápida son los soportes sustanciales de una acción integral en materia de facilitación del Comercio Internacional.