

EL ACUERDO DE BALI SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL PROGRAMA
DE ACTIVIDADES DE LA ALADI

El presente documento fue elaborado por la Secretaría General, en atención a una solicitud formulada por el Grupo de Trabajo de Facilitación del Comercio de la ALADI.

ÍNDICE

1. Acuerdo de Bali sobre Facilitación del Comercio.....	3
1.1. Transparencia	5
1.2. Formalidades para la importación, la exportación y el tránsito.....	6
1.3. Otras disposiciones.....	12
2. ALADI y la Facilitación del Comercio: La Agenda en Marcha.....	13
2.1. Certificación de Origen Digital	14
2.2. Acuerdo Regional para la implementación y el reconocimiento de las firmas digitales	15
2.3. Acompañamiento Normativo	15
2.4. Tránsito Aduanero Internacional	16
2.5. Facilitación Aduanera	16
2.6. Logística.....	17
3. El AFC y la ALADI: Próximos Desafíos.....	19
3.1. Reconocimiento de los OEA al amparo del TM80	19
3.2. Consejo Asesor de Asuntos Aduaneros de la ALADI.....	20
Bibliografía.....	21

1. Acuerdo de Bali sobre Facilitación del Comercio.

Durante la Novena Conferencia Ministerial de la OMC, que tuvo lugar entre los días 3 y 6 de diciembre de 2013 en Bali, Indonesia, fue concluida la negociación de un Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) en virtud de la Decisión Ministerial del 7 de diciembre de 2013.

El objetivo del AFC es la flexibilización de los procedimientos aduaneros, volviéndolos más transparentes y predecibles, así como mejorar la eficiencia y disminuir los costos para el comercio.

En ese sentido, con la finalidad de mejorar la transparencia y establecer normas mínimas de procedimiento, el Acuerdo de Bali pretende aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994, los cuales versan sobre libertad de tránsito de las mercancías; derechos y formalidades referentes a la importación y la exportación; y publicación y aplicación de los reglamentos comerciales.

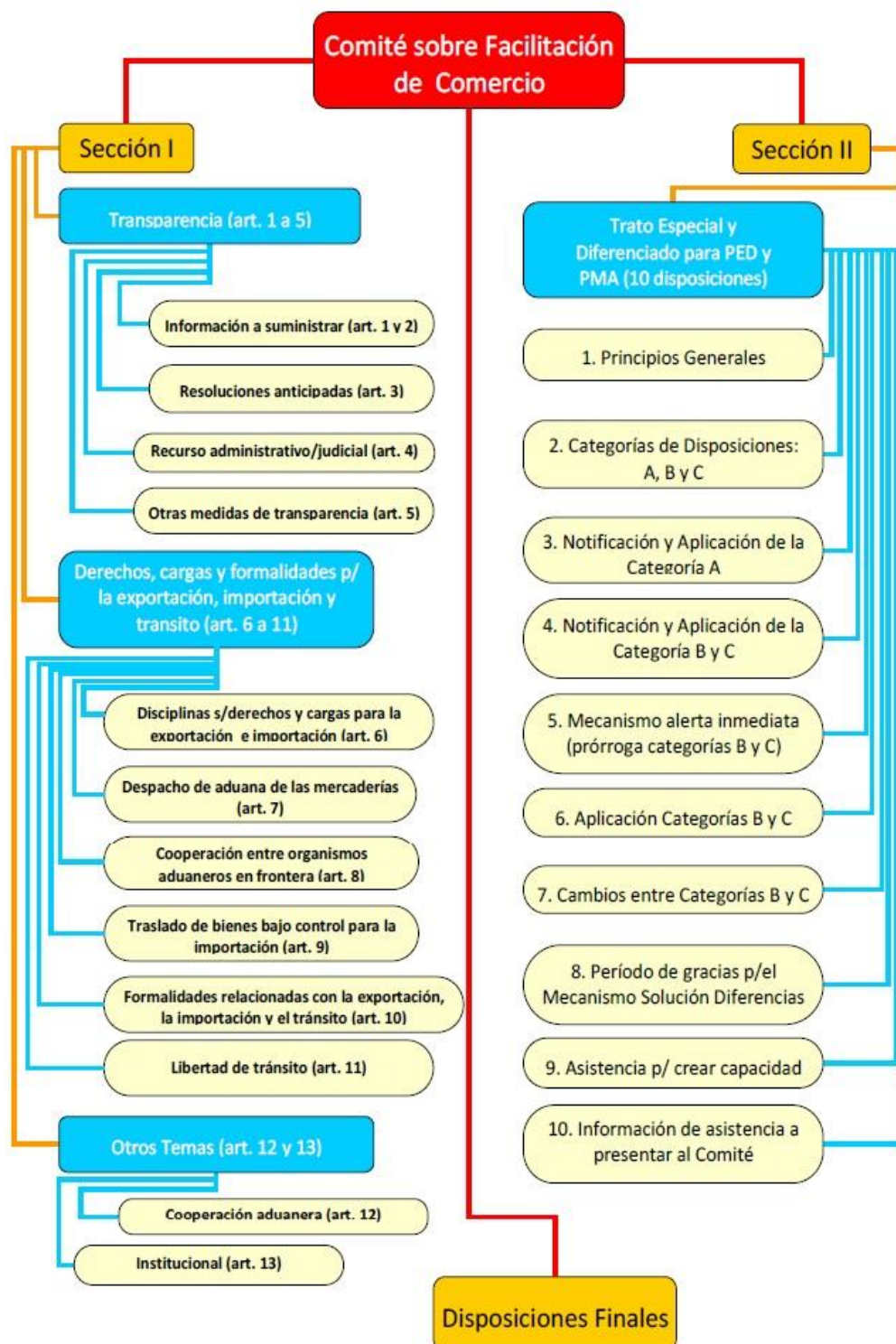
El Acuerdo, teniendo en cuenta el principio de Trato Especial y Diferenciado (TED), reconoce la necesidad de potenciar la asistencia y el apoyo para la creación de capacidad en los países en desarrollo y especialmente de los países menos adelantados (PMA); y de una cooperación efectiva entre los países Miembros en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros.

El AFC se compone de dos secciones, la Sección I, con 13 artículos y la Sección II con 10 disposiciones (ver esquema),

Los asuntos de facilitación del comercio son tratados en la Sección I:

- | |
|--|
| Artículo 1: Publicación y disponibilidad de la información |
| Artículo 2: Publicación y consulta previa |
| Artículo 3: Resoluciones anticipadas |
| Artículo 4: Procedimientos de apelación o revisión |
| Artículo 5: Otras medidas para mejorar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia |
| Artículo 6: Sanciones sobre las tarifas o cargos a las importaciones y exportaciones |
| Artículo 7: Levante y despacho de bienes |
| Artículo 8: Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera |
| Artículo 9: Movimiento de bienes para la importación bajo control aduanero |
| Artículo 10: Formalidades relacionadas con la importación, la exportación y el tránsito |
| Artículo 11: Libertad de tránsito |
| Artículo 12: Cooperación aduanera |
| Artículo 13: Comité de Facilitación del Comercio |

ACUERDO SOBRE FACILITACION DE COMERCIO



Fuente: CERA¹

¹ FERRANDO, Alonso. 2014: IEI, Buenos Aries.

1.1. Transparencia

Contemplada dentro de los primeros cinco artículos dedicados a ampliar el Artículo X del GATT. Las principales medidas sobre transparencia del AFC son las siguientes:

- **Publicación, Consulta Previa, Notificación e Información disponible en Internet.**

Los Miembros deberán publicar en Internet todo tipo de información relacionada a los procedimientos de importación, exportación, tránsito y origen de las mercancías, es decir, la normativa aplicable; los formularios y documentos exigidos; los tipos de derechos e impuestos aplicados a los mismos; las normas para la clasificación o la valoración de productos a efectos aduaneros; las restricciones, prohibiciones y disposiciones sobre sanciones por infracción de las formalidades de dichos regímenes; los procedimientos de recurso; los acuerdos o partes de acuerdos con otros países sobre los mismos; los procedimientos relativos a la administración de contingentes arancelarios, así como datos de contacto.

Asimismo, el acuerdo indica que los Miembros deberán consultar a los comerciantes y otras partes interesadas antes de promulgar o modificar normativa relacionada a dichos procedimientos, estipulando que se realicen consultas entre agencias, comerciantes y otras partes interesadas dentro de su territorio.

- **Resoluciones Anticipadas.**

El Acuerdo se refiere a la decisión escrita de la Aduana para facilitar a un solicitante antes de la importación o exportación de la mercancía, en la que se establece el trato que el Estado Miembro concederá a la misma en el momento de la importación o exportación con respecto a la clasificación arancelaria y a su origen, exigiéndose la mayor transparencia posible para dicha emisión y garantizando que las mismas tendrán vigencia durante un período razonable de tiempo.

De este modo, al facilitar la declaración, las resoluciones anticipadas facilitan los procesos de levante y despacho aduanero, al quedar la clasificación de los bienes determinada en la resolución anticipada, siendo vinculantes.

De acuerdo con el ITC², esta es una de las medidas más efectivas para facilitar el comercio, dado que las cadenas de valor tienden a trasladarse a países con mayor certeza en cuanto a este tipo de resoluciones, dado que favorecen la seguridad y la previsibilidad de las transacciones comerciales transfronterizas, evitándose retrasos y disminuyendo costos.

Por lo tanto, esta disposición del acuerdo es un gran avance hacia la facilitación del comercio.

² Centro de Comercio Internacional (ITC). *Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC: Una guía de negocios para los países en desarrollo*. Ginebra: ITC, 2013

1.2. Formalidades para la importación, la exportación y el tránsito.

Contemplada en los artículos 6 al 12 que amplían los Artículos V y VIII del GATT, incorporando conceptos que componen el nuevo paradigma de Aduana Facilitadora.

Al respecto, se destaca el Artículo 7, relacionado a los procedimientos que los Miembros están obligados a establecer en cuanto al levante y despacho aduanero de bienes, para la importación, la exportación o el tránsito, incorporando mejores prácticas en aduanas y recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas, incluidas en el Convenio de Kyoto Revisado (CKR)³:

- **Tramitación previa.**

Utilización de procedimientos que permitan la gestión de la documentación de importación, incluyendo los manifiestos, previendo también el formato electrónico, previo a la llegada de la mercancía, a los efectos de agilizar su posterior levante.

- **Pago electrónico.**

Establecimiento, en la medida de lo posible, de la opción de realizar los pagos de las deudas, tarifas y otros cargos aduaneros por concepto de importación o exportación, de forma electrónica.

- **Separación del levante y de la resolución final sobre los derechos aduaneros.**

Puesta en práctica de procedimientos que permitan el levante de los bienes para la importación y la exportación, previo a una resolución final sobre las tasas aduaneras y cargos, una vez cumplidos los requisitos normativos. Si bien puede requerirse una garantía, el importe de la misma no puede exceder la cantidad total que resulte y devolviéndose cuando no sea necesaria.

- **Gestión del riesgo.**

Los Miembros deberán establecer, en la medida de lo posible, sistemas de gestión del riesgo apropiados, centrándose los controles aduaneros en envíos de alto riesgo, permitiendo el levante rápido de envíos de bajo riesgo. Asimismo, se

³ Convenio Internacional sobre la Simplificación y la Armonización de Procedimientos Aduaneros (Convenio de Kyoto) entró en vigor en 1974. El Consejo de la OMA adoptó el Convenio de Kyoto Revisado en junio de 1999 para pautar el establecimiento de procedimientos aduaneros modernos y eficientes en el siglo XXI, proporcionando al comercio internacional la previsibilidad y eficiencia necesaria, entrando en vigor en febrero de 2006. Dentro de los principales principios rectores incorporados en el CKR se destacan: Transparencia y previsibilidad de las acciones aduaneras; Normalización y simplificación de la declaración de bienes y de la documentación adicional; Procedimientos simplificados para individuos autorizados; Uso informático máximo; Controles aduaneros necesarios mínimos para comprobar el cumplimiento de los reglamentos; Gestión del riesgo y uso de controles basados en auditorías; Intervenciones coordinadas con otras agencias en la frontera; y Asociación con el comercio.

prevén controles aleatorios, siempre manteniendo las mejores prácticas aduaneras en la gestión del riesgo.

- **Auditoría a posteriori.**

Indica establecer un sistema de auditoría, posterior al despacho de aduanas, con miras a agilizar el comercio, de forma transparente y asegurando el cumplimiento de las leyes y reglamentos aduaneros. A dichos efectos indica seleccionar a una persona o un envío basándose en el riesgo, lo que podrá incluir criterios de selectividad adecuados.

- **Establecimiento y publicación de los plazos medios de levante.**

Se alienta a los Miembros a que calculen, publiquen e intercambien en el Comité de Facilitación del Comercio (del cual se comenta más adelante) plazo medio necesario para el levante de las mercancías, utilizando herramientas como un Estudio de la OMA⁴ sobre dicha materia.

- **Operador Económico Autorizado (OEA).**

Se establece que los Miembros deben proporcionar al menos tres de las siguientes medidas de facilitación del comercio adicionales en relación con las formalidades y procedimientos de importación, exportación o tránsito, a aquellos operadores, denominados operadores autorizados, que satisfagan ciertos criterios específicos:

- a. número reducido de requisitos de documentación y datos, según proceda;
- b. número reducido de inspecciones físicas y exámenes, según proceda;
- c. levante rápido, según proceda;
- d. pago diferido de los derechos, impuestos, tasas y cargas;
- e. utilización de garantías generales o reducción de las garantías;
- f. una sola declaración de aduana para todas las importaciones o exportaciones realizadas en un período dado; y
- g. despacho de las mercancías en los locales del operador autorizado o en otro lugar autorizado por la aduana.

Se alienta a los Miembros a que elaboren sistemas de operadores autorizados sobre la base de normas internacionales, cuando existan tales normas, salvo si esas normas constituyen un medio inapropiado o ineficaz para el cumplimiento de los objetivos legítimos que se desee alcanzar.

Cabe aclarar sobre este punto, que diversos convenios, estándares y programas han sido desarrollados en diferentes ámbitos, intentado fortalecer la facilitación aduanera, en combinación con controles efectivos por parte de las aduanas. Dentro de los principales instrumentos desarrollados se encuentra el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE)⁵, el cual recoge y complementa los principios contenidos en otros instrumentos y programas de la OMA, incluyendo el CKR. Dicho Marco fue adoptado por los Directores Generales de Aduanas de los países miembros de la OMA, mediante Resolución del Consejo de

⁴ WCO Time Release Study Guide Version 2 está disponible en: www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation_2/instruments/Fin al%20TRS%20Guide%20Version%20II%20EN.pdf

⁵ *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade.*

Cooperación Aduanera, en Bruselas, el 23 de junio de 2005. A su vez, luego de su aprobación, un fuerte compromiso de aplicar el Marco fue manifestado por países miembros de la OMA, entre ellos, ocho países miembros de la ALADI⁶.

El Marco tiene por finalidad establecer normas que garanticen la seguridad de la cadena logística y que faciliten el comercio a escala mundial, con el objeto de aumentar la certidumbre y la predictibilidad; permitir una gestión integral de la cadena logística en todos los medios de transporte; ampliar el papel, las funciones y las capacidades de las aduanas de modo que puedan hacer frente a los desafíos y aprovechar las oportunidades del siglo XXI; reforzar la cooperación entre las administraciones de aduanas a fin de mejorar sus capacidades para la detección de los envíos de alto riesgo; reforzar la cooperación entre las aduanas y las empresas; y fomentar la circulación fluida de las mercancías a través de cadenas logísticas internacionales seguras.

Para el cumplimiento de la referida finalidad, el Marco instituye cuatro elementos básicos: la armonización de los requisitos relativos a la información electrónica previa sobre los envíos destinados al interior y al exterior o que están en tránsito; la utilización de un enfoque coherente de análisis de riesgos para abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad; la inspección de contenedores y de la carga de alto riesgo destinados al exterior por parte de la aduana del país de despacho, utilizando equipos de detección no invasivos ante una petición razonable del país de destino, basada en una metodología comparable de detección de riesgos; y el otorgamiento de ventajas a las aduanas y empresas que cumplan las normas mínimas relativas a la seguridad de la cadena logística y que apliquen las mejores prácticas, introduciendo a dichos fines la figura del Operador Económico Autorizado (OEA) como parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías, cualquiera que sea la función que haya asumido en nombre de una aduana que cumpla las normas de la OMA o normas equivalentes de seguridad de la cadena logística. Los OEA incluyen, entre otros, a fabricantes, importadores, exportadores, corredores de comercio, transportistas, agrupadores, intermediarios, puertos, aeropuertos, operadores de terminales, operadores integrados, almacenistas y distribuidores.

Las condiciones y requisitos de los operadores económicos autorizados han sido incluidas posteriormente en guías, con el objetivo de facilitar la aplicación del Marco SAFE, en donde la versión de junio de 2012 introduce además el reconocimiento mutuo de los OEA, que será analizado más adelante.

- **Reconocimiento Mutuo de los sistemas de Operador Económico Autorizado**

Se destaca que el AFC establece que con el fin de potenciar las medidas de facilitación establecidas para los operadores, los Miembros deberán dar a los demás Miembros la posibilidad de negociar el reconocimiento mutuo de los sistemas de operadores autorizados e intercambiar en el Comité de Facilitación del comercio, información pertinente sobre los sistemas de operadores autorizados en vigor.

⁶ Los países miembros de la ALADI que manifestaron su voluntad de implementar el Marco fueron hasta la fecha, según datos brindados por la OMA, Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay.

Como fuera mencionado, la versión 2012 del Marco SAFE introduce un capítulo de Reconocimiento Mutuo de los OEA, que será analizado posteriormente, solicitando a los Miembros de la OMA, a las Aduanas y a las Uniones Económicas que expresaron su intención de aplicar el Marco que lo hagan tan pronto como sea posible de acuerdo con sus capacidades, solicitando además, que las Aduanas trabajen para crear mecanismos de reconocimiento mutuo de la condición de OEA.

- **Envíos urgentes**

El AFC establece que los Miembros deberán adoptar y mantener los procedimientos para permitir el levante urgente de al menos aquellas mercancías que hayan entrado a través de instalaciones de carga aérea, manteniendo al mismo tiempo mecanismos de control aduanero.

- **Mercancías perecederas**

El acuerdo indica que, con el fin de prevenir pérdidas o deterioros evitables de mercancías perecederas, una vez cumplidas todas las prescripciones reglamentarias, cada Miembro preverá que en circunstancias normales, el levante de mercancías perecederas se realice en el menor tiempo posible; y que en circunstancias excepcionales, el mismo se realice fuera del horario de trabajo de la aduana, dando la prioridad adecuada a las mencionadas mercancías perecederas al programar los exámenes que puedan ser necesarios y adoptando disposiciones para almacenarlas de forma adecuada en espera de su levante o permitiendo que un importador las adopte.

A continuación, los Artículos 8 y 9 se refieren respectivamente a:

- **Cooperación**, estableciendo que todo Miembro asegurará que sus autoridades y organismos encargados de los controles en frontera y los procedimientos relacionados con la importación, la exportación y el tránsito de mercancías cooperen entre sí y coordinen sus actividades para facilitar el comercio; y a

- **Traslado bajo control aduanero, para mercancías de importación**, permitiéndose el mismo desde la oficina de aduanas de entrada de un Miembro hasta otra oficina de aduanas en su territorio en la que se realizaría el levante y el despacho de las mercancías, en la medida en que sea factible, y siempre que se hayan cumplido todas las prescripciones reglamentarias de las mercancías destinadas a la importación.

Asimismo, dentro de las principales medidas sobre formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito con miras a disminuir los requisitos de documentación, presentes en el AFC, se destacan también las siguientes, contenidas en el Art. 10

- **Formalidades y requisitos de documentación**

Se solicita a los Miembros revisar sus formalidades y requisitos de documentación para la importación, la exportación y el tránsito, garantizando disminuir los tiempos de levante y despacho aduanero de los bienes y en reducir los costes del cumplimiento y el tiempo para los comerciantes, aplicando las medidas menos restrictivas posibles para el comercio, y eliminarlas en el caso de que no sean necesarias.

- **Aceptación de copias**

El acuerdo prevé que los Miembros acepten cuando sea necesario, copias electrónicas o en papel de los documentos justificantes exigidos para las formalidades de importación, exportación o tránsito, debiendo el organismo gubernamental que ya posea el original de un documento, aceptar una copia impresa o electrónica, cuando proceda.

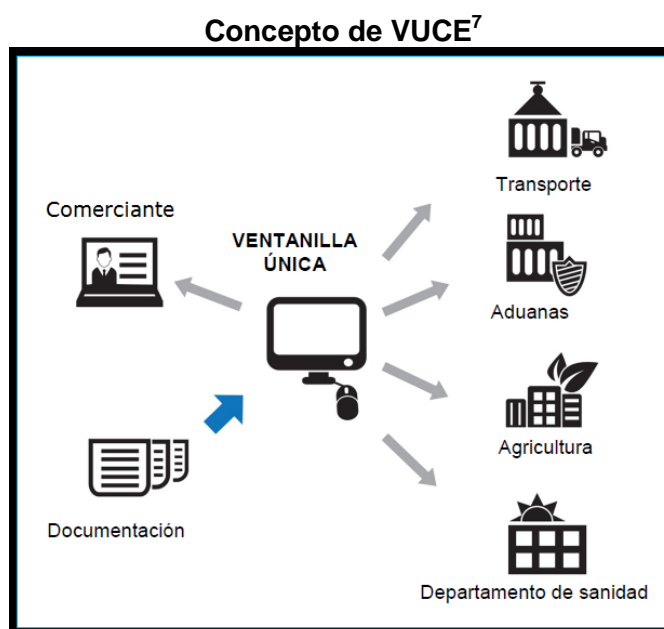
- **Uso de las normas internacionales**

El acuerdo alienta a que los Miembros utilicen las mejores prácticas en forma de normas internacionales, para lo que el Comité elaborará procedimientos para el intercambio de información sobre las mismas, pudiendo identificar normas específicas que tengan un valor particular para los Miembros.

- **Ventanilla única**

El AFC establece que los Miembros procurarán establecer o mantener un sistema de ventanilla única para el envío de documentación y/o información para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías a través de un punto de entrada único, notificando al Comité los detalles del funcionamiento de la ventanilla única y utilizando, en la medida de lo posible, tecnología de la información en apoyo a la misma.

Las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) son consideradas una gran herramienta para la facilitación del comercio, en donde el usuario ingresa una única vez la información requerida en la VUCE, de la que participa todas las agencias involucradas.



Fuente: CEPE, CEFAC/ONU

⁷ Centro de Comercio Internacional (ITC). Op.Cit.

- **Inspección previa a la expedición**

El AFC establece que no se realizarán inspecciones previas al embarque para determinar la clasificación arancelaria y valoración en aduana. Si se contemplan otra forma de inspecciones previas al embarque, aunque se desalienta este tipo de prácticas.

- **Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniformes**

Se alienta a cada Estado Miembro a aplicar procedimientos aduaneros comunes y requisitos de documentación uniformes para el levante y despacho de mercancías en todo su territorio.

- **Admisión temporal de mercancías/Perfeccionamiento activo y pasivo**

El AFC indica a los Miembros permitir la importación de bienes bajo un régimen de admisión temporal o para el perfeccionamiento activo o pasivo, con suspensión total o parcial condicional del pago de los derechos e impuestos de importación.

Finalmente, se destaca en esta sección, el Art. 11: Libertad de tránsito, donde se promueven de los acuerdos de tránsito regionales

- **Libertad de tránsito**

El AFC contempla lo ya establecido en el Artículo V del GATT en el que se indica que los Miembros deben tratar a las mercancías en tránsito de manera no menos favorable que si fueran transportadas desde su lugar de origen hasta su destino sin atravesar su territorio, no manteniendo reglamentos o formalidades en relación con el tráfico en tránsito si las circunstancias u objetivos que dieron lugar a su adopción ya no existen o si las mismas pueden atenderse de una manera menos restrictiva del comercio que esté razonablemente a su alcance, no aplicándose además de manera que constituyan una restricción encubierta al tráfico en tránsito.

Asimismo, el AFC establece que el tráfico en tránsito no estará supeditado a la recaudación de derechos o cargas, con excepción de los gastos de transporte y de las cargas imputadas como gastos administrativos ocasionados por el tránsito o como costo de los servicios prestados; alentándose a los Miembros a dar acceso al tráfico en tránsito, cuando sea factible, a infraestructuras físicamente independientes; no imponiendo formalidades, requisitos de documentación y controles aduaneros en relación con el tráfico en tránsito innecesariamente costosos; identificándose las mercancías y asegurándose el cumplimiento de las prescripciones en materia de tránsito; no estando sujetas a ninguna carga aduanera ni a ninguna demora ni restricción innecesarias hasta que concluyan su tránsito en el punto de destino dentro del territorio del Estado Miembro, una vez que las mercancías hayan sido objeto de un procedimiento de tránsito y hayan sido autorizadas para continuar desde el punto de partida en el territorio de un Estado Miembro; no aplicándose reglamentos técnicos ni procedimientos de evaluación de la conformidad en el sentido del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio a las mercancías en tránsito; permitiendo y previendo la presentación y tramitación anticipadas de los documentos y datos relativos al tránsito antes de la llegada de las mercancías; y previendo que una vez que el tráfico en tránsito llegue a la oficina de aduanas por la que sale del territorio del Estado Miembro, esa oficina de por terminada la operación de tránsito sin demora si se han cumplido las prescripciones en materia de tránsito.

1.3. Otras disposiciones

Los artículos 12 y 13 de la Sección I introducen otros temas de interés incluyendo la cooperación aduanera, acuerdos institucionales y los comités nacionales de facilitación del comercio.

- **Cooperación aduanera**

El AFC promueve la cooperación aduanera estableciendo en su Art. 11 términos y requisitos para mejorarla, siendo su objetivo principal el establecimiento de un marco de cooperación que mediante el intercambio de información para garantizar una coordinación ordenada del control aduanero, para lo cual los Miembros pueden suscribir acuerdos bilaterales, multilaterales o regionales con el fin de compartir o intercambiar datos e información aduanera.

- **Disposiciones Institucionales: Comité de Facilitación del Comercio**

El Acuerdo establece un Comité de Facilitación del Comercio, abierto a la participación de todos los Miembros, reuniéndose cuando sea necesario y conforme a lo previsto en las disposiciones pertinentes, pero al menos una vez al año, para dar a los Miembros la oportunidad de consultarse sobre cualquier cuestión relacionada con el funcionamiento del presente Acuerdo o la consecución de sus objetivos.

2. ALADI y la Facilitación del Comercio: La Agenda en Marcha

De acuerdo a fuentes de la OMC, el AFC contiene una estandarización y simplificación global de los procedimientos de aduana que, según cálculos, reduciría los costos comerciales en 10% para los países desarrollados y en 14% para los países en desarrollo.

En América Latina existen diversas iniciativas, planes y programas en materia de facilitación del comercio, entre las que puede destacarse lo relativo al diálogo en materia económica y comercial adelantado en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en donde se ha encomendado a los mecanismos regionales y subregionales de integración de la región a que elaboren un Programa de Facilitación del Comercio de América Latina y el Caribe (Plan de Acción de Caracas 2012), que incorpore temas tales como la certificación de origen digital, la interoperabilidad de las VUCE, la compatibilización de los sistemas de información económica y comercial de la región, entre otros.

La red de acuerdos amparados bajo el “paraguas jurídico” del Tratado de Montevideo 1980 (TM80)⁸ de la ALADI es el principal activo de la integración regional. El 83% del comercio está contemplado por acuerdos de amplia cobertura en términos de ítems y comercio. A su vez, la diversidad temática de los mismos permite una integración con múltiples dimensiones, más allá de la mera rebaja del arancel, cuestión que, como se ha visto, cuenta ya con un importante nivel de avance.

En este contexto y reconociendo que los grandes beneficios para la integración económica vendrían con una integración de los mercados en un sentido amplio y no meramente limitado al comercio de bienes, el máximo órgano político de la Asociación, el Consejo de Ministros de la ALADI, dispuso como prioritario promover la facilitación el comercio.

Entendiendo la facilitación del comercio como la “racionalización, simplificación, reducción o eliminación de todas las medidas o barreras que obstaculicen el comercio internacional”⁹, la ALADI viene desarrollando, en cumplimiento de dicho mandato, una agenda orientada hacia este concepto, propiciando, entre otros, la integración física y digital, es decir, promoviendo la logística; la interconexión estratégica de las redes de transporte; y la digitalización de documentos que intervienen en el comercio, como es el caso del certificado de origen digital, que permitan, al amparo de un marco normativo común y una prestación adecuada, la circulación ágil y eficiente de los factores de producción dentro del espacio geográfico.

Al respecto, la ALADI está trabajando en la definición de políticas y estrategias comunes en los sectores mencionados, tratando de generar las condiciones necesarias para facilitar el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles en el

⁸ A su amparo, los países miembros pueden aprobar acuerdos de muy diversa naturaleza, siendo compatibles con la cláusula de la nación más favorecida del GATT en virtud de la cláusula de habilitación surgida en la Ronda de Tokio.

⁹ ALADI. (2006). *Diagnóstico sobre el actual marco normativo y operativo aplicable en la región en materia de facilitación aduanera. Prospectiva de la facilitación aduanera en los países miembros de la ALADI: Un escenario posible (Período 2007-2010)*. ALADI/SEC/Estudio 181.

espacio de integración teniendo en cuenta las exigencias de desarrollo económico y social de los países asociados

En ese sentido, la Resolución del Comité de Representantes de la ALADI que aprueba el Presupuesto por Programas de la Asociación para el año 2014, incluye actividades sobre facilitación del comercio que conforman una agenda que se encuentra alineada con el recientemente aprobado Acuerdo de Bali, así como también lo encomendado por la CELAC.

2.1. Certificación de Origen Digital

Un claro ejemplo de esta coincidencia está dado por la Certificación de Origen Digital de la ALADI (COD) como mecanismo de certificación alternativo al sistema de certificación en papel, en el marco de la ALADI, cuyos países miembros se han trazado el objetivo de comenzar a emitir certificados de origen digitales de manera regional para octubre de 2014¹⁰.

La certificación de origen digital constituye una importante herramienta para la facilitación del comercio y representa un significativo avance en los objetivos de modernizar y simplificar los trámites en las operaciones comerciales.

La certificación de origen digital en el ámbito de la ALADI implica la implementación de un sistema digital para la emisión, firma y transmisión de los certificados de origen a través del uso de las TICS, lo que significa la emisión de certificados de origen en formato digital, es decir, pasar del documento papel al documento electrónico, la firma de los mismos por medios electrónicos y la transmisión por medios informáticos de estos documentos.

La implementación de esta nueva modalidad de certificación de origen permite reducir costos operativos, favoreciendo el dinamismo, rapidez, celeridad y seguridad en los procedimientos propios de la actividad aduanera, ahorrando tiempo y recursos, y estimulando a la reducción del uso del papel, a la vez que propicia la integración económica y comercial entre los países.

En este contexto, la iniciativa COD de la ALADI constituye un referente internacional en la materia, logrado en virtud del trabajo conjunto de los países miembros, así como por el apoyo técnico brindado por la Secretaría General de la Asociación, estando ya habilitado para la operativa a nivel regional, el SCOD (Sistema informático de Certificación de Origen Digital), cuya función principal consiste en administrar un Directorio Seguro de Certificados de Identificación Digitales de los Funcionarios Habilitados para firmar los COD, y brindar un servicio de consulta a las Aduanas sobre el estatus de los funcionarios habilitados y sus certificados de identificación digitales durante el proceso de validación del Certificado de Origen Digital (COD) al momento de la importación.

Estos aspectos reseñados ut supra, son coincidentes con el espíritu del Acuerdo de Bali sobre Facilitación del Comercio, en cuanto a disminuir tiempos de levante y despacho aduanero de bienes, reducir costos, fomentar la cooperación entre autoridades y organismos encargados de procedimientos relacionados con la

¹⁰ En la actualidad, algunos países miembros (Chile, Colombia, Ecuador y México) vienen ya emitiendo a nivel bilateral certificados de origen digitales bajo los parámetros desarrollados por ALADI

importación, exportación y tránsito de mercancías, y alentando además, a la utilización de mejores prácticas para el intercambio de información.

2.2. Acuerdo Regional para la implementación y el reconocimiento de las firmas digitales

Las nuevas tecnologías aplicadas a los procedimientos de comercio exterior contribuyen indudablemente a la facilitación del comercio y al fortalecimiento de relaciones comerciales internacionales, destacando en esta oportunidad, la adopción de mecanismos que involucran el uso de las firmas digitales o firmas electrónicas avanzadas.

Al respecto, se pone de relieve la importancia de contar con un marco jurídico a nivel institucional, respecto de las normas relativas a la firma digital en la región, de manera de armonizar el Derecho en esta materia, con el fin de crear condiciones jurídicas que brinden seguridad y estabilidad, y que contribuyan a fortalecer y profundizar los procesos de integración, favoreciendo a la interoperabilidad de los sistemas de información y comunicaciones que sirven de base al desarrollo del comercio sin papel.

En este sentido, la ALADI incorporó en el Perfil de Actividades propuestas para el 2014, explorar y analizar la posibilidad de disponer de un marco jurídico para el reconocimiento de la firma digital en la región, otorgando plena validez de los documentos de comercio emitidos en formato electrónico

En referencia a las normas relativas a la firma digital y a los certificados digitales, las legislaciones que emanan de los países de la región tienen un fuerte carácter territorial, motivo por el cual, el reconocimiento cruzado de certificados digitales emitidos por diferentes entidades certificadoras, sean públicas o privadas, entre diversos países de la región, requerirá llevar adelante acciones alineadas de cooperación, armonización y normalización.

La celebración de Acuerdos contribuye a evitar que la proliferación de normas, requisitos y exigencias técnicas al respecto, pudieran operar como verdaderos obstáculos a la comercialización de los productos, frustrando exportaciones y reduciendo competitividad.

Los Acuerdos están llamados a cubrir las diferencias existentes entre los enfoques legislativos de los distintos países, a unificar criterios y estándares técnicos, a generar la confianza entre las partes, a garantizar que los sistemas son efectivos y que cuentan con un adecuado nivel de protección.

2.3. Acompañamiento Normativo

Asimismo, la ALADI viene dando seguimiento y apoyo técnico al ATIT, cuya sigla significa Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre y es el Acuerdo de

Alcance Parcial (AAP) N° 3 protocolizado al amparo del Artículo 14 del TM80 (ALADI/AAP/A14TM/3), suscrito el 1° de enero de 1990 por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, siendo el principal instrumento que regula la prestación de los servicios de transporte terrestre por carretera, tanto de carga como de pasajeros, además de regular también el transporte por ferrocarril entre estos países del Cono Sur.

Dicho Acuerdo facilita en gran manera el comercio entre siete de los trece países miembros de la ALADI, al dar soporte jurídico principalmente al transporte por carretera, modo mediante el cual se moviliza mayormente el intercambio de bienes de los países del Cono Sur que a su vez representa más de un 50% del total de lo que se comercia entre todos los países miembros de la ALADI, lo que lo hace uno de los instrumentos integradores más importantes de la región.

2.4. Tránsito Aduanero Internacional

El ATIT ha sido considerado siempre un gran avance para la región en materia de Tránsito Aduanero Internacional, logrando establecer dicho régimen desde su suscripción, hecho que fue observado¹¹ por organismos como la UNCTAD, que han participado de las negociaciones ad hoc destinadas a aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los mencionados artículos del GATT¹², incluyendo el Art. V correspondiente a Libertad de Tránsito, tema recogido, como fuera mencionado, en el Acuerdo de Bali.

Actualmente, el multimodalismo forma también parte de la agenda de la ALADI y de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre (Comisión del Artículo 16 del ATIT) de la cual la Secretaría General de la ALADI es Secretaría Técnica, considerando la regionalización del ATIT, dadas sus mencionadas características, como una alternativa para facilitar su implementación y brindar así, junto con una cobertura de modos, el “acompañamiento normativo” a iniciativas regionales como la CELAC, el COSIPLAN o el Sistema de Transporte Multimodal Mesoamericano (STMM).

2.5. Facilitación Aduanera

En cuanto a la facilitación aduanera, la ALADI viene realizando, por mandato de sus órganos políticos, un trabajo de identificación de aquellos procedimientos aduaneros susceptibles de ser simplificados y armonizados, así como de apoyo a aquellas acciones que tiendan a orientar las funciones de las Aduanas de la región hacia la facilitación del comercio, en concordancia con la agenda aprobada en Bali.

Al respecto, conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay (MEF), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la ALADI organizó en su sede, el Seminario “Modernización de las Aduanas para la Facilitación del Comercio” que tuvo lugar el día 16 de julio de 2014.

Dicho Seminario tuvo como objetivo presentar y analizar el marco global de trabajo que viene desarrollando la OMA luego de los acuerdos alcanzados en Bali¹³,

¹¹ ALADI/ SEC/di 2374. 2010. . Tercer Taller Regional ALADI-UNCTAD sobre la Facilitación del Comercio y el Transporte.

¹² Sitio Web de la OMC.

¹³ Los temas contemplados en el Acuerdo de Bali para la Facilitación del Comercio de la OMC fueron a su vez objeto de una declaración de interés por parte de la OMA, a través de la Resolución de Dublín de 2013.

así como los programas existentes en la región que persiguen la facilitación del comercio, incluyendo aquellos que presuponen una mejora en la eficiencia de las Aduanas.

Al respecto, se presentaron y analizaron las principales experiencias multilaterales, regionales y subregionales referidas a los programas, acciones y herramientas que se adelantan en la región para fortalecer la facilitación del comercio y mejorar la eficiencia de las Aduanas.

Como conclusiones del mismo, se destacaron la importancia de continuar estableciendo vínculos de cooperación y coordinación entre todas las partes interesadas; la necesidad de continuar dedicando esfuerzos a los sistemas de interoperabilidad y el desarrollo de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE); el fortalecimiento de capacidades; la instrumentación de nuevos Programas como el del Operador Económico Autorizado (OEA); la concreción de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo de la OEA; y avanzar en procedimientos de certificación digital, así como en toda acción que permita avanzar en los retos que nos presenta la integración regional, sobre todo en lo que refiere a los temas contemplados en el ya citado Acuerdo de Bali de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que fueran a su vez objeto de la mencionada declaración de interés por parte de la OMA.

2.6. Logística

Del mismo modo, la ALADI viene trabajando en el desarrollo regional de la logística, de vital importancia en América Latina, habida cuenta de la necesidad de lograr enlazar la producción con los mercados, separados ambos por el tiempo y la distancia, tanto geográfica como económica.

Al respecto, la ALADI ha apoyado la formación de la Asociación Latinoamericana de Logística (ALALOG) ejerciendo desde sus comienzos la Secretaría de Coordinación.

La ALALOG es una entidad abierta, sin fines de lucro, que reúne a las Asociaciones y Cámaras Logísticas de los países miembros de la ALADI, cuyo principal objetivo es la difusión, el intercambio de experiencias y mejores prácticas para el desarrollo de la actividad logística en la región, por entenderla como un factor estratégico de primer orden para el desarrollo de América Latina.

En ese sentido, la ALALOG constituye un instrumento que permite monitorear las necesidades de la actividad logística regional a corto, mediano y largo plazo, y ofrecer dicha información de interés a los gobiernos, a través de la ALADI, estableciendo así una sinergia público-privada.

El 7 de mayo de 2014 fue lanzada dicha Asociación en la Sede de la ALADI, presentándose un plan de trabajo conjunto ALADI-ALALOG, que incluye el desarrollo de un Portal de Internet como nodo articulador de actividades y conocimiento sobre logística a nivel regional; la elaboración de un estudio de costos logísticos de exportación para todos los países miembros de la ALADI y la ALALOG; capacitación en materia de logística a través del centro de formación virtual de la ALADI; organización de seminarios sobre diversos temas de interés para el sector como competitividad, eficiencia portuaria, indicadores de gestión, entre otros.

Asimismo, dicho plan de trabajo, que actualmente cuenta con el apoyo de CAF, prevé también la adhesión de nuevas Entidades Miembro de países de la Región y el apoyo a la formación de Asociaciones Logísticas Nacionales, en aquellos países que aún no cuentan con una, a los efectos de poder asociarse posteriormente a la ALALOG.

3. El AFC y la ALADI: Próximos Desafíos

3.1. Reconocimiento de los OEA al amparo del TM80

El reconocimiento mutuo, contemplado por el AFC y desarrollado por el Marco SAFE de la OMA, es un concepto a través del cual una medida o decisión tomada o una autorización otorgada por una Aduana, es reconocida y aceptada por otra Administración Aduanera. El enfoque sobre la autorización de los Operadores Económicos Autorizados es una base sólida para crear sistemas internacionales de reconocimiento mutuo de la condición de OEA.

De acuerdo con la OMA, para que un sistema de reconocimiento mutuo funcione, es necesario:

- Que los programas OEA sean compatibles y cumplan con las normas y principios establecidos en el Marco SAFE;
- Aceptar un conjunto de normas, que incluyan disposiciones sólidas, tanto para las Aduanas como para los OEA;
- Aplicar normas de manera uniforme, para que Aduana tenga confianza en la autorización realizada por otra;
- Aplicar un mecanismo y normas para delegar un proceso de certificación a una autoridad designada por la Aduana.
- Contar con **normativa** que permitan la aplicación de un sistema de reconocimiento mutuo.

De acuerdo al Marco SAFE de la OMA, el reconocimiento mutuo se basa en 3 aspectos:

- **Autorización:** Las Aduanas deberán celebrar acuerdos de reconocimiento mutuo de los OEA (Pilar 2, Norma 3)
- **Información electrónica avanzada;** Los OEA podrán beneficiarse por el reconocimiento mutuo de los certificados digitales, que les permitirán presentar los mensajes electrónicos a las Aduanas que han acordado reconocer este certificado. (Pilar 1, Norma 6)
- **Selectividad y comunicación:** La Aduana realizará de manera conjunta la selectividad y el control, la utilización de criterios de selectividad y/o de los mecanismos de intercambio de información, facilitando la creación de un sistema de reconocimiento mutuo de controles (Pilar 1, Norma 7)

El reconocimiento mutuo es considerado una forma de evitar la duplicación de los controles de seguridad y puede ayudar a lograr la facilitación y el control de las mercaderías que circulan en la cadena logística internacional.

El Marco SAFE expresa que si bien un escenario ideal, sería crear un sistema internacional de reconocimiento mutuo de los OEA, dado que se necesitará tiempo para que ello ocurra, un escenario posible consiste en aplicarlo de “manera gradual”, creando iniciativas bilaterales, subregionales o regionales.

Al respecto, la ALADI se presenta como una herramienta ideal para que los países miembros acuerden, al amparo del paraguas jurídico que ofrece el TM80, acuerdos de reconocimiento mutuo de los OEA, tanto a nivel bilateral como regional.

En ese sentido, la ALADI le daría sustento jurídico al reconocimiento mutuo, es decir, brindándole uno de los tres pilares fundamentales en lo que se basa el mismo.

De esta forma, al ALADI, en concordancia con la OMA, serviría de instrumento para avanzar en el reconocimiento mutuo de la condición de OEA, así como también en el tema de los certificados digitales, tomando como experiencia el COD.

3.2. Consejo Asesor de Asuntos Aduaneros de la ALADI

El AFC, establece también el Comité de Facilitación del Comercio a los efectos de supervisar su funcionamiento, al tiempo que indica que paralelamente deberán formarse Comités Nacionales. Asimismo, expresa que para aquellos Miembros que formen parte de algún sistema de integración, podrían optar por establecer órganos regionales para la aplicación del AFC.

Al respecto, la ALADI podría apoyar a la Conferencia Regional de Directores Generales de Aduanas (CRDGA) de las Américas y el Caribe de la OMA, en la aplicación del AFC en algunas áreas a definir por ambas partes.

Cabe señalar que, además de que todas los países miembros de la ALADI participan de la CRDGA, a su vez la ALADI cuenta con el Consejo Asesor de Asuntos Aduaneros, órgano auxiliar integrado por los Directores Nacionales de Aduanas, encargado de asesorar a los órganos políticos de la Asociación en materia aduanera, teniendo en cuenta las actividades desarrolladas en los foros subregionales y regionales.

Bibliografía

ALADI. (2006). *Diagnóstico sobre el actual marco normativo y operativo aplicable en la región en materia de facilitación aduanera. Prospectiva de la facilitación aduanera en los países miembros de la ALADI: Un escenario posible (Período 2007-2010)*. ALADI/SEC/Estudio 181.

ALADI/ SEC/di 2374. 2010. Tercer Taller Regional ALADI-UNCTAD sobre la Facilitación del Comercio y el Transporte.

Centro de Comercio Internacional (ITC). *Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC: Una guía de negocios para los países en desarrollo*. Ginebra: ITC, 2013

FERRANDO, Alonso. 2014: IEI, Buenos Aries.

Sitio Web de la OMC. <http://www.wto.org/>

Sitio Web de la OMA. <http://www.wcoomd.org/>

WCO Time Release Study Guide Version 2 está disponible en:

www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation_2/instruments/Final%20TRS%20Guide%20Version%20II%20EN.pdf