

Distr.
GENERAL

TD/B/WG.2/11/Add.1
18 de febrero de 1994

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Grupo Especial de Trabajo sobre
Eficiencia Comercial
Tercer período de sesiones
Ginebra, 2 de mayo de 1994
Tema 5 del programa provisional

ORIENTACIONES SOBRE SECTORES FUNDAMENTALES PARA
LA EFICIENCIA COMERCIAL

LAS ADUANAS

Documento preparado por el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA)

A. Introducción

1. Las aduanas cumplen una función fundamental en el comercio internacional. En toda transacción comercial internacional hay por lo menos dos intervenciones aduaneras, una en el punto de exportación y otra en el punto de importación. Es evidente, por tanto, que la manera en que las aduanas desarrollan sus actividades tiene efectos considerables en el transporte de mercancías a través de las fronteras internacionales.
2. La función primaria de las aduanas como organismos públicos es ejecutar la política del gobierno. En consecuencia, aunque las responsabilidades de las aduanas son básicamente las mismas en todos los países, sería erróneo suponer que cumplen sus funciones del mismo modo. Gobiernos distintos esperan cosas diferentes de sus aduanas. Para algunos gobiernos, especialmente los de los países en desarrollo, las aduanas son los principales recaudadores de rentas. Para otros constituyen la primera línea en la lucha contra los estupefacientes o son ejecutoras esenciales de la política comercial. La importancia que asignan los distintos gobiernos a las diversas tareas que cumplen las aduanas es un factor determinante decisivo de la manera en que las aduanas abordan la ejecución de esas tareas.

3. El entorno en que las aduanas desarrollan sus actividades está cambiando rápidamente. Sucesivas rondas de reducción de aranceles del GATT han hecho disminuir la importancia de los derechos aduaneros como contribución a los presupuestos nacionales. Pero las aduanas se encuentran ante nuevos problemas. Muchos de ellos provienen de fuentes externas sobre las que las administraciones aduaneras tienen poco o ningún control. El volumen de las mercancías que son objeto de comercio ha aumentado dramáticamente. Han aparecido medios de transporte más rápidos para poder efectuar las entregas rápidas que requieren muchas industrias. Se ha ampliado el alcance de las actividades aduaneras para incluir esferas tan diversas como los derechos de propiedad intelectual, los desechos tóxicos y las especies amenazadas. La necesidad que tienen los planificadores económicos de los gobiernos de disponer más rápidamente de estadísticas y proyecciones más precisas ha inducido a muchas administraciones aduaneras a adoptar las técnicas del tratamiento de la información. Esos factores, sumados a las exigencias de los comerciantes, que piden una mayor facilitación, y de los ciudadanos ordinarios, que requieren una mayor protección de la comunidad, han puesto a la administración aduanera típica de la actualidad frente a una tarea muy compleja. No la hace más fácil el hecho de que, en general, la mayoría de las administraciones haya sido afectada por la tendencia mundial a reducir las dimensiones del gobierno, que ha limitado los recursos humanos de que disponen las aduanas.

4. El carácter intervencionista de las funciones aduaneras pone inevitablemente en conflicto a los servicios aduaneros con los comerciantes, cuyo objetivo primordial es la rápida entrega de sus mercancías. Tal vez el mayor problema que deben afrontar actualmente las aduanas es el de conciliar los objetivos aparentemente contradictorios de hacer cumplir las reglamentaciones del gobierno y al mismo tiempo oponer un mínimo de obstáculos al comercio legítimo. En un sentido muy real, este es el dilema ante el que se ven todas las administraciones aduaneras del mundo. En muchos casos, la respuesta de las aduanas ha sido muy innovadora y ha demostrado visión de futuro. Ha sido útil el mayor uso de la tecnología de la información, y también lo ha sido la promoción de la capacitación profesional del personal aduanero. El empleo de técnicas de gestión de los riesgos ha centrado la atención en objetivos más productivos para la intervención.

B. Recomendaciones

1. Planificación estratégica

5. Pese a los considerables progresos realizados en muchos países, es posible aún introducir muchas mejoras. Pero la modernización de las aduanas para que cumplan su nueva y exigente función debe comenzar con un enfoque bien informado de la gestión.

6. La administración aduanera actual debe tener una idea clara de la función de las aduanas en su sentido más amplio. Tiene que saber quienes son los clientes de la aduana y cuál es el mejor modo de servirlos. Las consultas

deben preferirse a la autocracia. Hay muchos ejemplos de mecanismos de consulta satisfactorios entre las aduanas, otros organismos públicos y los círculos comerciales, como los órganos consultivos nacionales en materia de comercio. Cuando no existen esas estructuras hay que adoptar medidas para establecerlas. Las aduanas deben participar activamente en la creación y el funcionamiento de esos mecanismos consultivos.

7. La mayoría de las grandes organizaciones de la actualidad tienen un plan de operaciones que incluye una descripción de la misión, un conjunto claro de objetivos y un plan estratégico para alcanzarlos. Las aduanas no deben ser diferentes a este respecto de cualquier otra gran organización.

8. Recomendación 1. La administración aduanera, en consulta con otras partes interesadas (tanto gubernamentales como no gubernamentales) debería definir claramente sus objetivos y establecer y publicar un plan estratégico general en el que se indique la manera en que se propone alcanzar esos objetivos.

2. Formalidades aduaneras.

9. Los círculos comerciales se quejan frecuentemente de las onerosas formalidades aduaneras. En muchas partes del mundo esas formalidades se han desarrollado gradualmente y han aumentado en el curso de los decenios y con demasiada frecuencia no se ha intentado seriamente simplificarlas ni racionalizarlas. Muy a menudo esas formalidades no aportan ninguna contribución a la aplicación eficaz de los controles aduaneros. Desde hace algún tiempo se percibe esa situación en el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), donde en 1974 se aprobó un Convenio internacional sobre simplificación y armonización de regímenes aduaneros. Este convenio (conocido como Convenio de Kyoto) tiene 55 signatarios. Como el CCA tiene 135 miembros, hay considerables posibilidades de ampliar la aplicación del Convenio de Kyoto. En la actualidad se proyecta actualizar el Convenio para tener en cuenta progresos recientes como el empleo de procedimientos aduaneros simplificados y la difusión del uso de la tecnología de la información.

10. Al reformar las prácticas aduaneras actuales para facilitar aún más el transporte de mercancías, las aduanas deberían adoptar las técnicas comerciales modernas de revisión (transformación) de procedimientos para identificar actividades ineficaces y/o redundantes con miras a simplificarlas o eliminarlas.

11. Recomendación 2. Las administraciones aduaneras deberían examinar urgentemente sus prácticas actuales y establecer un programa de reforma de aquellos procedimientos que se estime ineficientes o redundantes. Habría que remitirse a los convenios internacionales existentes sobre simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (el Convenio de Kyoto del CCA). En esto habría que colaborar con los círculos comerciales y de transportes nacionales para garantizar una plena coordinación de los controles efectuados por los porteadores, los puertos y las aduanas.

3. Tecnología de la información

12. La aplicación apropiada de la tecnología de la información es tal vez la mayor contribución a la facilitación de los procedimientos aduaneros. En realidad, la tecnología de la información no sólo puede permitir un cumplimiento mucho más rápido de las formalidades aduaneras sino que puede también actuar como un agente catalizador en la reforma de los procedimientos actuales poco eficientes, pues una parte esencial de la tarea de la automatización supone una revisión de los métodos de trabajo actuales. El CCA se ha percatado hace mucho tiempo de la importancia de la tecnología de la información para las aduanas y ha promovido su empleo entre sus miembros.

13. En la actualidad muchas administraciones aduaneras suelen utilizar ordenadores en su labor, aunque no todas disponen de servicios automatizados para el despacho de la carga. No obstante, esta situación está mejorando muy rápidamente y muchas administraciones aduaneras han establecido sus propios sistemas o han aplicado un sistema aduanero genérico como el SIDUNEA de la UNCTAD.

14. El proceso de automatización de los procedimientos aduaneros ya está bien encaminado y se ha comenzado a prestar atención a otro aspecto de la tecnología de la información que está teniendo efectos importantes en todos los sectores del comercio internacional. La fusión de la tecnología de los ordenadores y la tecnología de las comunicaciones ofrece una oportunidad de acelerar las transacciones del comercio internacional y de eliminar una parte del papeleo que acompaña al transporte de mercancías. Se difunde rápidamente el intercambio electrónico de datos (IED) y las administraciones aduaneras no han tardado en percatarse de su importancia. Un creciente número de administraciones ofrece actualmente a los comerciantes la posibilidad de presentar su documentación aduanera en formato electrónico y no en documentos de papel.

15. Como sucede con muchos aspectos de la tecnología de la información, el uso de normas técnicas aceptadas internacionalmente en el IED es esencial para su éxito futuro y para una mayor difusión de su empleo. El CCA ha recomendado a sus miembros que utilicen las normas EDIFACT/NU para sus mensajes en el IED. En algunos países puede ser necesario introducir cambios legislativos para permitir la eliminación de la copia impresa de la declaración de aduanas, etc.

16. Recomendación 3. Las administraciones aduaneras deberían hacer el máximo uso de la tecnología de la información para facilitar el cumplimiento eficiente de sus funciones. Habría que utilizar ordenadores para el trámite aduanero de las transacciones comerciales. Se debería elaborar y poner a disposición de los comerciantes interfaces de ordenadores (utilizando las normas EDIFACT/NU para el intercambio de datos) que permitan la presentación electrónica de manifiestos, declaraciones de mercancías, etc.

4. Separación de los procedimientos de despacho de aduana

17. Una característica de los procedimientos de despacho de aduana en muchos países es la práctica de completar todas las formalidades aduaneras mientras las mercancías se encuentran todavía bajo el control de la aduana. Se sostiene que el control aduanero de las mercancías es un modo de garantizar el pago de los derechos o impuestos que debe efectuar el importador. Se afirma además que mientras la aduana mantenga el control de las mercancías todas las dificultades o cuestiones que puedan presentarse en relación con la carga expedida podrán resolverse fácilmente inspeccionando las mercancías.

18. Se dispone actualmente de mecanismos para garantizar el pago de los derechos sin detener las mercancías. Por consiguiente es posible establecer un procedimiento en que bastaría presentar una declaración muy simplificada para el despacho de las mercancías, mientras que se presentaría en una fecha posterior una declaración completa y detallada. La declaración simplificada contendría información suficiente para que la aduana pudiera identificar las mercancías y tomar una decisión bien informada respecto de su inspección física. En la práctica, esto significaría que sólo serían necesarios seis o siete tipos de datos importantes sobre las mercancías.

19. La aplicación de un procedimiento de ese tipo aceleraría considerablemente el despacho de las mercancías y constituiría una importante medida de facilitación. Habría que incluir en el procedimiento salvaguardias apropiadas para proteger los ingresos y otros intereses aduaneros, así como los intereses de otros organismos.

20. Recomendación 4. Las administraciones aduaneras deberían estudiar atentamente la posibilidad de separar el procedimiento de despacho de las mercancías de los procedimientos de recaudación de ingresos, contabilidad e información estadística.

5. Gestión de los riesgos

21. Todas las administraciones aduaneras efectúan inspecciones físicas atentas de las mercancías importadas, exportadas o en tránsito. La diferencia entre las distintas administraciones reside en la proporción de las cargas que son objeto de esa inspección y que puede ser tan reducida como el 4 o el 5% o tan elevada como el 100%.

22. En la actualidad se admite en general que la inspección física de todas las cargas expedidas no sólo ocasiona una congestión importante en los puntos de entrada y demoras en el despacho de la carga sino que es además un uso poco eficiente y no productivo de recursos humanos escasos. En general, el examen físico de una proporción elevada de las cargas simplemente no es práctico. Muchas administraciones han recurrido a técnicas de gestión de los riesgos para acelerar el paso de las mercancías y mantener al mismo tiempo un elemento de disuasión eficaz para prevenir el fraude.

23. La selectividad es la clave para identificar a las cargas de alto riesgo, cuyo examen dará con mayor probabilidad resultados positivos. Es una técnica que puede aplicarse en los procedimientos aduaneros manuales pero que es particularmente adecuada para los procedimientos automatizados en que se puede emplear a un ordenador para evaluar el riesgo que presenta una carga determinada y aconsejar al funcionario aduanero las medidas más apropiadas.

24. Recomendación 5. Para hacer un uso eficaz de recursos humanos escasos, las aduanas deberían recurrir a la gestión de los riesgos, el análisis de perfiles y técnicas de selectividad para identificar las cargas de alto riesgo para su examen físico. La proporción de las cargas sometidas al examen físico por las aduanas debe mantenerse en el nivel mínimo que sea compatible con el logro de los objetivos de control.

6. Tramitación antes de la llegada

25. Se realizaría un progreso importante en la facilitación del comercio si fuera posible cumplir una gran parte de las formalidades aduaneras antes de la llegada de las mercancías al punto de importación o exportación. En muchos casos los comerciantes, los agentes de transportes y los agentes de aduanas disponen de la información necesaria para completar esas formalidades antes de la llegada de las cargas. Si las aduanas permitieran a los comerciantes presentar datos para la declaración antes de la llegada de las mercancías las cargas que no requirieran una inspección más detenida podrían salir muy rápidamente de la aduana.

26. Recomendación 6. La tramitación de transacciones antes de la llegada de la carga es una medida que puede reportar beneficios importantes en materia de facilitación del comercio y que, si se adoptan las salvaguardias apropiadas, no compromete en modo alguno los objetivos de control de las aduanas. Las administraciones deben adoptar medidas para ofrecer a sus clientes ese servicio. La presentación electrónica de información antes de la llegada de la carga facilita aún más ese procedimiento.

7. Coordinación de las intervenciones oficiales

27. Las intervenciones de organismos públicos distintos de la aduana es una característica común del procedimiento de despacho de aduana de ciertos productos. Además de una intervención física, es también muy frecuente que la aduana exija otros documentos de apoyo (por ejemplo, licencias, autorizaciones, etc.), emitidos por otros organismos públicos, para el despacho de la carga. Es indudable que las múltiples intervenciones en el punto de importación o exportación y la exigencia de documentos suplementarios constituyen una carga adicional para los comerciantes. En el acuerdo del GATT hay disposiciones relativas a esas barreras técnicas al comercio, encaminadas a reducir sus efectos negativos.

28. En algunos países, las aduanas (con la colaboración de otros organismos) están tratando de facilitar el comercio velando por que los comerciantes sólo tengan que comunicarse con un solo organismo, a saber, la aduana, para

determinados procedimientos. Cuando sea posible esa coordinación el comercio se beneficiará mucho. Como mínimo, cuando no sea viable la delegación de todas las responsabilidades en materia de despacho de importaciones y exportaciones a las aduanas, todos los organismos públicos deberían esforzarse por coordinar sus intervenciones de modo tal que ocasionen un mínimo de trastornos al comercio.

29. Recomendación 7. El despacho de la carga requiere con frecuencia la intervención de varios organismos públicos además de las aduanas. Los gobiernos deberían racionalizar ese proceso asignando la responsabilidad de todas las actividades de despacho de la carga a una sola administración, a saber, las aduanas, o coordinando las intervenciones de los organismos de que se trate.

8. Valoración en aduana

30. Tal vez la causa más importante de demoras y quejas en relación con el procedimiento de despacho de las importaciones, y asimismo el mayor riesgo de fraude y corrupción, residen en el método de determinar el valor en aduana empleado en muchos países que no aplican el Acuerdo del GATT sobre valoración en aduana. Varios países, especialmente entre los países en desarrollo, se han mostrado muy reacios a aplicar el acuerdo del GATT sobre la valoración en aduana porque estiman que pone en peligro sus ingresos aduaneros.

31. La Decisión sobre valoración en aduana que se adoptó en la Ronda Uruguay hace más aceptable para esos países el Acuerdo del GATT sobre la valoración pues prevé ciertas salvaguardias en relación con la prueba de exactitud del valor declarado de los bienes importados. Si una administración aduanera tiene una duda razonable respecto de un valor declarado y esa duda persiste pese a la información adicional proporcionada, la aduana tiene derecho a establecer el valor a los efectos arancelarios, teniendo en cuenta las disposiciones del Acuerdo.

32. Además de la nueva Decisión sobre valoración, se prevé también que el Comité sobre la Valoración en Aduana del GATT estudiará varias cuestiones relativas a las dificultades con que tropiezan los países en desarrollo para adherirse a ese Acuerdo.

33. Recomendación 8. Los procedimientos de valoración en aduana pueden ocasionar demoras importantes en el despacho de mercancías importadas. Los gobiernos deberían utilizar el método de valoración en aduana prescrito en el Acuerdo del GATT, que es administrativamente menos complejo que otros métodos actualmente en uso en algunos países.

34. Recomendación 9. Aranceles aduaneros excesivamente elevados alientan la evasión mediante la subvaloración y hacen más difícil la aplicación de las disposiciones en vigor. Siempre que fuera posible los gobiernos deberían tratar de ampliar la base imponible para poder moderar los aranceles aduaneros.

9. Cooperación con los comerciantes

35. Si los comerciantes esperan de las aduanas una mayor facilitación de los procedimientos de importación y exportación, a su vez deben estar dispuestos a contribuir a la creación de un entorno de confianza y cooperación que permita que la facilitación se convierta en realidad. Los infractores hacen más difícil la vida para el comerciante que respeta la ley. Se han establecido y aplicado controles que afectan a todos los agentes comerciales, incluidos los que desarrollan sus actividades de un modo lícito.

36. Según una concepción muy difundida en los círculos comerciales, las aduanas son una barrera que hay que eludir por cualquier medio posible (lícito o ilícito). Por consiguiente se han ideado controles aduaneros partiendo de la hipótesis de que todas las personas son deshonestas. La aplicación de esa hipótesis ha conducido inevitablemente a la imposición de controles que son intervencionistas e incompatibles con una facilitación general.

37. Es evidente que para superar esta dificultad todos los interesados deben contribuir a crear una atmósfera de mayor cooperación y confianza. Por razones operacionales y como medida de facilitación las aduanas han tenido que prescindir de una inspección física general de las cargas. Aunque se utilicen técnicas de gestión de los riesgos, este cambio en la filosofía operacional expone la legislación aduanera a abusos. Lo que se necesita es una actitud de reciprocidad de parte de los círculos comerciales respetuosos de la ley que les conduzca a una mayor colaboración con las aduanas para permitirles descubrir las prácticas ilícitas de los delincuentes que intervienen en el comercio internacional. No conviene a nadie, y menos aún al comerciante honesto, permitir la continuación de prácticas ilícitas en el comercio. Por consiguiente esos comerciantes deben cooperar plenamente con su administración aduanera nacional en la investigación de los delitos que afectan a las aduanas.

38. Un método de dar a esto una expresión tangible es la suscripción de memorandos de entendimiento por la administración de aduanas y diversos agentes comerciales. Por medio de esos memorandos las aduanas y los comerciantes pueden unir sus fuerzas para luchar contra los agentes ilícitos. Al participar en esos programas, las aduanas pueden obtener informaciones valiosas para hacer cumplir las disposiciones legales, los comerciantes pueden lograr una mayor simplificación y facilitación de las formalidades aduaneras y cada de las partes puede apreciar mejor los problemas de la otra.

39. Recomendación 10. Los gobiernos deberían adoptar medidas para fomentar la cooperación y no la confrontación en las operaciones aduaneras. Debería utilizarse el programa de memorandos de entendimiento del CCA como instrumento para establecer una colaboración más estrecha entre las administraciones aduaneras y los agentes comerciales.

10. Integridad aduanera

40. Aunque no se la considera un problema serio en todos los países, la cuestión de la falta de integridad en los servicios aduaneros es muy inquietante. Hasta hace poco era un tema tabú, hasta en las reuniones internacionales de altos funcionarios aduaneros. Pero en 1993 el CCA adoptó una Declaración al respecto, conocida como Declaración de Arusha. En ella se reconoce que la corrupción dentro de las aduanas es un problema que se está agravando y que constituye un factor muy destructor en toda sociedad. La corrupción reduce la capacidad de las aduanas de cumplir su función adecuadamente. La Declaración recomienda el establecimiento de un programa nacional de integridad aduanera en el que se debe tener presente un conjunto de 12 medidas (que incluyen incentivos y sanciones) enumeradas en la Declaración. Si se lo aplica, este programa contribuirá mucho a restaurar un alto nivel de comportamiento ético en las administraciones aduaneras afectadas por este problema.

41. La corrupción en el comercio internacional no se limita a las administraciones aduaneras. Es necesario también adoptar medidas eficaces contra los comerciantes inescrupulosos que ofrecen incentivos ilícitos a los funcionarios aduaneros como retribución por un trato especial.

42. Se citan a menudo los problemas de integridad en las aduanas como una de las razones principales de la decisión de un gobierno de contratar los servicios de organizaciones de inspección previa al envío para cumplir funciones aduaneras. Se sostiene que esas empresas privadas reducen considerablemente el poder discrecional de los funcionarios aduaneros y eliminan de ese modo oportunidades para efectuar pagos irregulares.

43. Es posible que esas empresas de inspección puedan cumplir una función a corto plazo, pero a juicio del CCA sólo será posible encontrar una solución económica y a largo plazo del problema efectuando inversiones e introduciendo reformas en el servicio nacional de aduanas. El empleo a largo plazo de organizaciones de inspección previa al envío es costoso, su eficacia es dudosa y conduce a una erosión de las estructuras gubernamentales que compromete la soberanía nacional.

44. Recomendación 11. Los gobiernos deberían adoptar medidas para garantizar el más elevado nivel de integridad y competencia profesional en su servicio de aduanas. Habría que aplicar las medidas indicadas por el CCA en la Declaración de Arusha sobre la integridad en las aduanas. Es necesario también imponer penas eficaces para desalentar el bajo nivel de integridad en los círculos comerciales.

45. Recomendación 12. Recurrir a los servicios de organismos que se encargan de la inspección previa al envío para realizar actividades relacionadas con las aduanas podría ser necesario en algunos casos, pero habría que considerarlo como una medida provisional y los gobiernos deberían evitar el empleo de esos servicios a largo plazo. Cuando correspondiera, los gobiernos deberían establecer programas de reforma de las aduanas encaminados a aumentar

la eficiencia y la eficacia de sus servicios aduaneros, evitando así la necesidad de utilizar los servicios de empresas que se ocupan de la inspección previa al envío.

11. Actuación de los agentes de aduanas

46. La importación o exportación de mercancías es una operación compleja en la que intervienen muchas partes. Las aduanas tienen un papel importante pero están lejos de ser el único participante que provoca demoras en el procedimiento. Gran parte de la labor aduanera en relación con el despacho de mercancías consiste en el tratamiento de información. Generalmente se recibe esa información de varias fuentes. Entre ellas están los agentes de transporte, los transitarios y, sobre todo, los agentes de aduanas que actúan en nombre de importadores o exportadores. Es indudable que si la información recibida de esos agentes es incompleta o de baja calidad se producirán demoras en su tratamiento que pueden conducir al rechazo de la declaración de aduanas y a demoras en el despacho de la carga. El CCA ha elaborado una metodología para estudiar las demoras en el despacho en aduana para determinar las causas de esas demoras en lugares concretos. Los comerciantes deberían cooperar con las aduanas en esos estudios y en la introducción de reformas para superar las demoras.

47. Recomendación 13. Las demoras que se producen en el despacho de mercancías se deben a diversos factores, entre los que están la ineficacia y la falta de profesionalismo de algunos agentes de transporte, transitarios y agentes de aduanas. Para superar ese problema, los gobiernos deberían establecer normas para esas profesiones y vigilar atentamente sus actividades.

48. Recomendación 14. Para garantizar el máximo de transparencia en las operaciones aduaneras, las administraciones aduaneras deberían proporcionar a los círculos comerciales información sobre las formalidades y exigencias aduaneras. Esa información debería ser actualizada y de fácil acceso.

12. Intercambio de información entre los gobiernos

49. Una de las medidas que podrían tener efectos importantes en la facilitación de las importaciones y que al mismo tiempo favorecerían la aplicación de las disposiciones legales es la promoción del intercambio de información entre las administraciones aduaneras respecto de los envíos comerciales. Si la administración aduanera del país importador tuviera acceso a los datos presentados a la administración aduanera del país exportador y pudiera aceptarlos como base para la declaración de importación, esto facilitaría mucho los controles y, si se recibieran los datos antes que la carga, permitiría también un rápido despacho.

50. La aplicación práctica de esa medida tropieza con dificultades desde el punto de vista político y en relación con el carácter reservado de la información. Es probable que los gobiernos sólo acepten el intercambio de información si tiene carácter bilateral. También es probable que no se disponga de información respecto de todos los productos que son objeto de

comercio. No obstante, técnicamente hay pocos obstáculos que se opongan a este procedimiento y el comerciante honesto no tendría nada que temer de su aplicación.

51. Otro mecanismo para comunicar información sobre las exportaciones al país importador es el empleo de conjuntos de documentos polivalentes que pueden utilizarse como declaración de exportación y luego servir de base para la declaración de importación.

52. Recomendación 15. Para favorecer los controles aduaneros y facilitar el despacho de las importaciones los gobiernos deberían estudiar la posibilidad de recurrir a la transmisión electrónica regular, de carácter bilateral o multilateral, de información sobre las exportaciones del país exportador a la administración aduanera del país importador.

53. Las estadísticas del comercio exterior son una fuente importante de información tanto para los círculos comerciales como para las instituciones públicas. En la gran mayoría de los países esas estadísticas se basan en las declaraciones de exportación y de importación de las aduanas. Los datos comerciales derivados de fuentes aduaneras tienden a ser más confiables y completos que los que se basan en otras fuentes. Aunque en la mayoría de los países las administraciones aduaneras no son responsables de la preparación de las estadísticas del comercio exterior, aportan una contribución importante velando por que los datos básicos sean fidedignos en relación con los productos, los países con los que se comercia, los valores y las cantidades.

54. Recomendación 16. En los países donde las estadísticas del comercio exterior se basan en datos aduaneros, las administraciones aduaneras deberían garantizar el carácter fidedigno de los datos básicos y su transmisión oportuna a la institución encargada de la compilación de las estadísticas comerciales.

13. Recursos

55. Las administraciones aduaneras cumplen una función fundamental tanto en las economías desarrolladas como en las economías en desarrollo. Para cumplir adecuadamente las numerosas tareas que tienen actualmente a su cargo, es indudable que deben contar con recursos humanos y materiales adecuados. Los gobiernos deben admitir que es contraproducente negar a las aduanas los recursos que necesitan para desempeñarse apropiadamente. El dinero prudentemente invertido en las aduanas reportará considerables dividendos, no sólo al gobierno, en función de mayores ingresos, mejores controles y la evitación de gastos futuros, sino también a los círculos comerciales, pues se facilitará el comercio.

56. Recomendación 17. Para que las aduanas puedan cumplir con eficiencia y manteniendo un alto nivel de ética profesional las tareas que se les encomiendan, necesitan disponer de los recursos adecuados. Un servicio aduanero con recursos insuficientes será sin ninguna duda un obstáculo al comercio. Los gobiernos deberían velar por que las aduanas cuenten con los recursos adecuados para cumplir sus funciones.

14. El Consejo de Cooperación Aduanera

57. El Consejo de Cooperación Aduanera fue fundado en 1952. En la actualidad más de 130 administraciones aduaneras de los países desarrollados y en desarrollo son miembros del mismo. Su función es promover la simplificación y armonización de las formalidades aduaneras en las administraciones que son miembros suyos y alentar la cooperación en la esfera del cumplimiento de las disposiciones legales. El CCA ha elaborado numerosos convenios internacionales, recomendaciones y otros instrumentos para alcanzar esos objetivos. La aplicación práctica de esos instrumentos varía mucho. Algunos, como el Sistema Armonizado son utilizados universalmente. Otros han sido menos aceptados. El CCA ha elaborado las reglas básicas para aumentar la eficiencia aduanera. Por intermedio de sus miembros tiene acceso a un cuerpo considerable de conocimientos técnicos sobre cuestiones aduaneras. Habría que aprovechar ese acervo en el mayor grado posible en la aplicación de muchas de las recomendaciones formuladas en el presente documento. Para esto, por supuesto, se necesitarán recursos. Pero teniendo presentes la insistencia actual en una mayor liberalización del comercio y la necesidad de simplificar las formalidades conexas, es urgentemente necesario reformar las aduanas en muchos países. El CCA está plenamente dispuesto a contribuir a ese esfuerzo.

58. Recomendación 18. El Consejo de Cooperación Aduanera, en su carácter de organización internacional especializada en cuestiones aduaneras, tiene que cumplir una función fundamental en relación con la aplicación de muchas de las recomendaciones precedentes por las administraciones aduaneras que son miembros suyos. Los gobiernos deberían velar, por intermedio de sus representantes en el órgano rector del Consejo, por que el CCA cuente con los recursos adecuados para cumplir las urgentes tareas de asistencia técnica que se requieren de él.
