

1

Introducción





El uso de documentos y transacciones electrónicos puede acelerar y aumentar el comercio. Los mensajes electrónicos pueden eliminar la necesidad de introducir datos en un ordenador manualmente en cada puesto de control de la cadena de suministro y posibilitan la reutilización de los datos.

Hay varias formas de digitalizar los documentos y las transacciones comerciales. Una de ellas es simplemente tomar una instantánea de un documento en papel. Otra es utilizar un portal en Internet en el que se pueden introducir los distintos elementos de datos; es lo que se denomina interfaz de transferencia de datos (DTI). También se pueden realizar transacciones sin papel utilizando mensajes electrónicos de ordenador a ordenador entre socios comerciales en un formato normalizado, lo que se denomina intercambio electrónico de datos (EDI). Estos sistemas suelen proporcionar una interfaz de programación de aplicaciones para facilitar las interacciones con la base de datos (CEPE y CEFAC/ONU, 2018).

Según un estudio centrado en la región de Asia y el Pacífico, la aplicación incluso parcial de medidas relativas al comercio transfronterizo sin papel podría suponer un aumento de las exportaciones equivalente a 36.000 millones de dólares EE.UU. al año o, en un escenario más ambicioso de aplicación plena, un incremento anual de las exportaciones equivalente a 257.000 millones de dólares EE.UU. (CESPAP, 2014). El tiempo necesario para exportar también podría disminuir en promedio un 24% en caso de aplicación parcial y un 44% en caso de aplicación plena.

La utilización de procesos electrónicos en el comercio internacional también puede tener importantes beneficios para el medio ambiente, dado que en el marco de las cadenas de suministro mundiales se suelen imprimir, enviar, tramitar, intercambiar y, finalmente, desechar grandes cantidades de

documentos impresos (Duval y Hardy, 2021): “A nivel mundial, la reducción media de las emisiones que se puede lograr gracias a la aplicación del comercio sin papel es de 36 millones de toneladas, lo que equivale a plantar más de 1.000 millones de árboles”.

A fin de reducir los trámites burocráticos en la frontera mediante la simplificación, modernización y armonización de los procedimientos aduaneros, los Miembros de la OMC adoptaron el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), que entró en vigor en 2017.

El AFC dispone que los Miembros de la OMC han de prever la presentación anticipada de los documentos de administración del comercio en formato electrónico para su tramitación previa a la llegada, según proceda. También alienta a las autoridades aduaneras a aceptar copias impresas o electrónicas de los documentos justificantes exigidos para las formalidades de importación, exportación o tránsito.

“La aplicación incluso parcial de medidas relativas al comercio transfronterizo sin papel podría suponer un aumento de las exportaciones equivalente a 36.000 millones de dólares EE.UU. al año”.

La Encuesta Mundial de las Naciones Unidas sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible de 2021¹ (Naciones Unidas, 2021) muestra que las medidas relacionadas con el AFC se han aplicado bien y han mejorado la transparencia de los reglamentos, simplificado las formalidades y fortalecido los mecanismos institucionales y de cooperación. Sin

embargo, aún queda trabajo por hacer para digitalizar los procesos comerciales, en particular para permitir el intercambio y el reconocimiento jurídico de los datos y documentos relacionados con el comercio en formato electrónico.

Según un reciente estudio conjunto del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y la CESPAP, la reducción media de los costos del comercio en la región de Asia y el Pacífico sería superior al 13% en caso de aplicarse plenamente las medidas de facilitación del comercio digital, como las relativas al comercio sin papel, además de las medidas vinculantes y no vinculantes ya previstas en el AFC (BAsD/CESPAP, 2021).

Varios instrumentos e iniciativas regionales, como el Acuerdo Marco sobre la Facilitación del Comercio Transfronterizo sin Papel en Asia y el Pacífico, tienen por objeto acelerar los progresos en esa esfera

“La reducción media de los costos del comercio en la región de Asia y el Pacífico sería superior al 13% en caso de aplicarse plenamente las medidas de facilitación del comercio digital”.

(véase el recuadro 1). La urgencia relativa de facilitar el comercio transfronterizo sin papel se hizo más evidente durante la crisis causada por la COVID-19, cuando las medidas de distanciamiento físico dificultaron el intercambio de documentos en papel y los flujos de pequeños envíos y paquetes a través de las plataformas de comercio electrónico se aceleraron aún más.

1.1 Sistemas de comercio sin papel

La función principal de un sistema de comercio sin papel es generar, enviar, recibir, archivar o procesar de alguna otra forma por medios electrónicos información relacionada con el comercio.² Existen diferentes sistemas de comercio sin papel (por ejemplo, declaraciones de aduana electrónicas, sistemas electrónicos de gestión portuaria, ventanillas únicas electrónicas).

El comercio sin papel se refiere a la digitalización de los flujos de información necesarios para que las mercancías y los servicios atraviesen las fronteras (CEPE Y CEFAC/ONU, 2018). Este concepto se utiliza a menudo para referirse al intercambio electrónico

de datos en un contexto comercial y reglamentario puramente nacional, es decir, el intercambio entre empresas y Gobiernos.

Sin embargo, los sistemas de comercio sin papel también pueden ser utilizados entre Gobiernos y entre empresas. Estos niveles de actividad no son mutuamente excluyentes, y un sistema de comercio sin papel puede abarcar varios de ellos.³ En el cuadro 1 se enumeran algunas de las secciones pertinentes sobre los sistemas de comercio sin papel de la *Guía de evaluación de la preparación técnica* de la CESPAP y de la correspondiente lista de verificación.

Cuadro 1: Sistemas de comercio sin papel - secciones pertinentes de la *Guía de evaluación de la preparación técnica* de la CESPAP y de la correspondiente lista de verificación

Preguntas de la <i>Guía</i> y de la lista	Sección
¿Ha implementado su país un sistema electrónico de aduanas (y otros servicios que facilitan las declaraciones aduaneras en formato electrónico)?	A2.1.1
¿Ha implementado su país sistemas portuarios electrónicos (incluidos puertos aéreos, marítimos, terrestres, ferroviarios e interiores)?	A2.1.2
¿Ha implementado el país alguna declaración de aduana sin papel para los procedimientos de tránsito nacional (tránsito de entrada, tránsito de salida, tránsito interior)?	B5.1

Recuadro 1: Acuerdos e iniciativas bilaterales y regionales sobre el comercio transfronterizo sin papel**Acuerdo de Ventanilla Única de la ASEAN***

El primer acuerdo regional dedicado al comercio transfronterizo sin papel es sin duda el Acuerdo de Ventanilla Única de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), firmado en 2005 por 10 miembros de la ASEAN. En virtud del Acuerdo, los miembros se proponen elaborar e interconectar las ventanillas únicas nacionales, que permiten a las partes que intervienen en el comercio y el transporte presentar información y documentos normalizados en un punto de entrada único para cumplir todas las prescripciones reglamentarias relacionadas con la importación, la exportación y el tránsito (CEPE y CEFACT/ONU, 2020a).

Aunque se han hecho progresos, las dificultades han sido mayores de lo previsto inicialmente. Hubo que esperar hasta 2018 para que se lograra el primer intercambio en tiempo real de un documento —un certificado de origen preferencial de la ASEAN— entre la mayoría de los miembros.

Acuerdo Marco sobre Facilitación del Comercio Transfronterizo sin Papel en Asia y el Pacífico**

En parte para responder a los desafíos que planteaba el Acuerdo de Ventanilla Única de la ASEAN, los miembros de la CESPAP, encabezados por la República de Corea, iniciaron en 2012 la negociación del Acuerdo Marco sobre Facilitación del Comercio Transfronterizo sin Papel en Asia y el Pacífico. Adoptado en 2016, el Acuerdo Marco ofrece una plataforma inclusiva para la digitalización de los procesos comerciales sobre la base de un conjunto básico de principios y tiene por objeto fomentar el reconocimiento mutuo de los datos y documentos relacionados con el comercio en formato electrónico entre 53 economías.

Entró en vigor en febrero de 2021 y ha ido acompañado de iniciativas menos formales entre subgrupos de miembros, como el grupo de trabajo conjunto de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la CESPAP sobre el intercambio electrónico transfronterizo de datos entre China, la República de Corea, Mongolia y la Federación de Rusia.

Acuerdos comerciales bilaterales y regionales

El comercio sin papel es desde hace tiempo una tema preeminente en Asia y el Pacífico, ya sea en el marco del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) o como parte de un número cada vez mayor de acuerdos bilaterales y trilaterales sobre comercio digital entre Singapur y otras economías y, en otras partes del mundo, también va creciendo rápidamente el número de iniciativas en ese ámbito.

La mayoría de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales concluidos recientemente en todo el mundo incluyen una o más disposiciones sobre el comercio sin papel, por lo general como parte de un capítulo dedicado al comercio electrónico o a las aduanas y la facilitación del comercio. El intercambio de experiencias a nivel regional y mundial será fundamental para lograr que esas disposiciones se apliquen de manera eficaz e inclusiva.

El Reglamento de la UE relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas (eIDAS)*** apoya las interacciones electrónicas seguras y fluidas entre las partes interesadas de los sectores público y privado; y el sistema de intercambio de certificados de la ventanilla única aduanera de la UE (UE-CSW-CERTEX) proporciona información útil para seguir desarrollando el comercio sin papel.

* Véase: <https://asean.org/our-communities/economic-community/asean-single-window>.

** Documento de las Naciones Unidas E/ESCAP/RES/72/4.

*** Véase el *Reglamento (UE) N° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por el que se deroga la Directiva 1999/93/CE*, 28 de agosto de 2014.

1.2 Ventanillas únicas nacionales

En un determinado momento (e idealmente), todos los sistemas nacionales de comercio sin papel pueden conectarse a una ventanilla única nacional.⁴ Una integración eficiente reduce los costos de cumplimiento, ya que los datos solo se presentan una vez. En el marco del AFC se alienta el establecimiento

de ventanillas únicas nacionales. En el cuadro 2 se enumeran algunas de las secciones pertinentes sobre las ventanillas únicas nacionales de la *Guía de evaluación de la preparación técnica* de la CESPAP y de la correspondiente lista de verificación.

Cuadro 2: Ventanillas únicas nacionales - secciones pertinentes de la *Guía de evaluación de la preparación técnica* de la CESPAP y de la correspondiente lista de verificación

Preguntas de la <i>Guía</i> y de la lista	Sección
¿Se ha implementado un sistema de ventanilla única en su país para acelerar el movimiento/despacho de mercancías y facilitar la cadena de suministro del comercio internacional?	A2.2
¿Alguno de los sistemas mencionados en A2.1, "Sistemas electrónicos", está conectado a través de una red común o única?	A3.2

1.3 Establecer sistemas de comercio sin papel interoperables

Crear un sistema de comercio sin papel que funcione bien no deja de plantear dificultades, en particular cuando se ha de integrar el sistema en una ventanilla única nacional. Se requieren diversos métodos técnicos y jurídicos (véase el cuadro 3).

Los sistemas de comercio sin papel y las ventanillas únicas nacionales deben estar conectados con sus homólogos extranjeros para promover el intercambio transfronterizo de información relacionada con el comercio. Esto requiere la interoperabilidad de las ventanillas únicas nacionales entre ellas y con otras ventanillas únicas, lo que puede lograrse gracias a unas normas internacionales y unas leyes basadas en la neutralidad tecnológica.⁵ En 2017 la tasa de aplicación de medidas de comercio transfronterizo sin papel era tan solo del 34%⁶, de modo que hay muchas economías que todavía no se benefician de los sistemas de comercio sin papel y las ventanillas únicas nacionales.

Como han puesto de manifiesto recientes acuerdos regionales y de libre comercio, los actores estatales están cada vez más interesados en los beneficios del comercio digital. Los estudios muestran que este interés se ha extendido a todos los niveles de la escala de desarrollo, ya que tanto países desarrollados como países en desarrollo incorporan con creciente frecuencia en la legislación capítulos sobre comercio electrónico y comercio digital (Monteiro y Teh, 2017). Esto es especialmente cierto en el caso de los acuerdos exclusivamente sobre comercio digital concertados en la región de Asia y el Pacífico.⁷ En el cuadro 4 se enumeran las secciones pertinentes sobre el establecimiento de sistemas de comercio sin papel interoperables de la *Guía de evaluación de la preparación técnica* de la CESPAP y de la correspondiente lista de verificación.

Cuadro 3: Medidas fundamentales para los sistemas de comercio sin papel interoperables y las ventanillas únicas nacionales

Establecer un marco jurídico favorable	
- Reconocimiento jurídico de las transacciones y los documentos electrónicos - Reconocimiento jurídico de los servicios de confianza	- Normas relativas a la gobernanza de datos - Imputación de la responsabilidad y gestión de controversias
Establecer un marco técnico favorable	
- Identidad digital - Pago electrónico - Modelos de datos y semántica	- Protocolos de comunicación - Conectividad - Seguridad de los datos
Promover una gobernanza eficaz y asegurar la participación de las partes interesadas	
- Normas y estructuras de gobernanza - Creación de capacidad para los usuarios del sistema de comercio sin papel	
Promover la asistencia técnica	
Programas internacionales de asistencia técnica y apoyo para los encargados de la aplicación de sistemas de comercio sin papel	

Cuadro 4: Establecimiento de sistemas de comercio sin papel interoperables - secciones pertinentes de la Guía de evaluación de la preparación técnica de la CESPAP y de la correspondiente lista de verificación

Preguntas de la Guía y de la lista	Sección
Si se ha implementado alguno de los sistemas mencionados en A2.1, "Sistemas electrónicos", ¿qué porcentaje apoya el intercambio transfronterizo de datos?	B1.1
Si se ha implementado un sistema de ventanilla única mencionado en A2.2, ¿admite el intercambio transfronterizo de datos?	B2.1
En caso afirmativo, ¿funciona como la ventanilla única nacional, que actúa como el punto único nacional de conectividad para cualquier intercambio transfronterizo de datos con otros socios de diálogo?	B2.2

Notas finales

- Véase la página web interactiva: <https://www.untfsurvey.org>.
- El artículo 2 f) de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico define un sistema de información (por ejemplo, un sistema de comercio sin papel) como "todo sistema utilizado para generar, enviar, recibir, archivar o procesar de alguna otra forma mensajes de datos".
- Por ejemplo, los portales de presentación únicos de los Servicios Integrados de Comercio Internacional para las Mipymes (ISMIT) de la CEPE, destinados a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, abarcan principalmente los procesos entre empresas, como la contratación de servicios de transporte, de logística y financieros. A menudo facilitan también los procesos de reglamentación gracias al intercambio de información entre empresas y Gobiernos (véase: https://unece.org/fileadmin/DAM/cefact/cf_forums/2018_China/eCommerce_Bio-PPT/PPT_05_CramMartos.pdf).
- Hay varios estudios de casos que pueden orientar la interconexión entre las ventanillas únicas nacionales (véase el recuadro 1). El Acuerdo de Ventanilla Única de la ASEAN integra las ventanillas únicas nacionales de los miembros de la ASEAN en una red regional. El entorno europeo de ventanilla única marítima conecta las ventanillas únicas marítimas nacionales con el fin de facilitar el intercambio de datos y compartir recursos y servicios, como un único registro de usuarios, un sistema común de gestión de acceso y bases de datos comunes (por ejemplo, datos de localización, datos sobre materiales peligrosos y datos sobre control sanitario de los buques). Se han puesto en marcha otras iniciativas regionales para conectar las ventanillas únicas nacionales, entre ellas el entorno de ventanilla única de la UE para aduanas y la iniciativa de la ventanilla única de la Comunidad Económica Euroasiática.
- Algunas iniciativas ofrecen orientación general sobre la interoperabilidad de las ventanillas únicas nacionales, en particular la Recomendación N° 36 sobre la interoperabilidad de las ventanillas únicas (CEPE y CEFAC/ONU, 2017a) y el documento *Cross-border Single Window Interoperability: A Managerial Guide (Interoperabilidad transfronteriza de las ventanillas únicas: Guía de Gestión)* (UNNEX/CESPAP, 2018).
- Véase: <https://www.unescap.org/news/good-progress-made-implementing-wto-trade-facilitation-agreement-still-long-road-paperless-and>.
- Véanse el Acuerdo de Economía Digital entre Singapur y Australia (SADEA) y el Acuerdo de Asociación sobre Economía Digital (DEPA) concluido entre Singapur y otros Estados.