



Bruselas, 18 de junio de 2021
(OR. en)

9933/21

UD 169

RESULTADO DE LOS TRABAJOS

De: Secretaría General del Consejo

A: Delegaciones

N.º doc. prec.: 9649/21

Asunto: Hacia la modernización de la OMA: la reforma de la Organización Mundial de Aduanas

Tras la aprobación por el Consejo (ECOFIN) en su sesión del 18 de junio de 2021, adjunto se remite a las delegaciones un documento titulado «Hacia la modernización de la OMA: La reforma de la Organización Mundial de Aduanas», con vistas a su presentación por parte de la UE para su debate en el Consejo de Cooperación Aduanera de la OMA, que tendrá lugar los días 24 a 26 de junio de 2021.

Presentación de la UE**Hacia la modernización de la OMA***La reforma de la Organización Mundial de Aduanas***1. INTRODUCCIÓN**

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) supera los 180 miembros, que representan más del 98 % del comercio mundial. Es la única organización mundial en la que participan administraciones competentes en materia de aduanas y, como tal, su mandato en este ámbito es amplio. La OMA desempeña un papel fundamental en la *elaboración de normas internacionales, recomendaciones, herramientas e instrumentos* de apoyo a la legislación y las prácticas aduaneras nacionales de sus miembros. Mediante la promoción de un entorno aduanero previsible y transparente, contribuye al bienestar económico y social de sus miembros. Además es una plataforma para el *intercambio de mejores prácticas y de experiencia*, así como para el desarrollo de soluciones comunes a los nuevos retos y oportunidades derivados del entorno del comercio internacional en constante evolución. También proporciona *asistencia técnica y desarrollo de la capacidad* a medida cuando se le solicita en apoyo a reformas y a la modernización de las aduanas nacionales.

A lo largo de su existencia, la Organización ha desarrollado su **«actividad principal»** con eficacia, lo que en concreto incluye la clasificación de las mercancías, la valoración, las normas de origen, el cumplimiento y la ejecución, la facilitación del comercio, el desarrollo de capacidades, la medición del rendimiento y el desarrollo y mantenimiento de normas, herramientas e instrumentos ampliamente utilizados y que proporcionan la base para la aplicación de los derechos y procedimientos aduaneros, como el Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. En este contexto, la OMA aborda no solo un número significativo de cuestiones pertinentes e importantes a efectos de las aduanas, sino también de las relacionadas con el contexto del comercio internacional, como el Convenio de Kioto Revisado para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros.

Pese a ser una organización internacional consolidada y reconocida en materia de aduanas, muchos de los miembros de la OMA han señalado la necesidad de introducir cambios organizativos en su seno, lo que ha hecho que algunos de ellos presentaran propuestas sobre gobernanza. Ya se han aplicado varias de las iniciativas, mientras que otras están siendo abordadas por los correspondientes órganos de la OMA (es decir, el Comité de Auditoría, la Comisión Política o el Consejo), en el marco de su Plan Estratégico. Este constituye un buen punto de partida para continuar reformando y modernizando la Organización de una manera más estructurada, con el objetivo de aumentar su dinamismo y su eficacia. Entre muchos de los miembros de la OMA existe la percepción generalizada de que es necesario revitalizarla para poder dar respuesta a los retos del siglo XXI.

Esta presentación tiene por objeto iniciar un debate sobre una reforma y una modernización más amplias de la OMA, hallar posibles componentes y principales ámbitos de reforma y sugerir posibles pasos hacia un proceso de reforma estratégica de la Organización.

Los *objetivos* de la reforma de la OMA serían:

- *transformar la Organización en un agente más eficaz y eficiente de promoción del comercio seguro y lícito,*
- *respaldar las políticas aduaneras en todo el mundo que den respuesta a problemas mundiales,*
- *contribuir al desarrollo sostenible,*
- *seguir siendo apta para su finalidad en el mundo digital.*

Por otra parte, esta reforma respaldaría iniciativas concretas en materia de política aduanera cuyo objetivo es mejorar la resiliencia y la sostenibilidad de las cadenas de suministro y el comercio legítimo, y apoyar la mejora de las capacidades de las administraciones aduaneras de los miembros en la era de la transición digital y ecológica. Ello sería coherente con las estrategias dirigidas a reforzar el marco multilateral, como sucede con la OMC, y posicionar a la OMA como agente influyente entre las organizaciones multilaterales.

2. DIAGNÓSTICO EN FAVOR DE UNA REFORMA DE LA OMA

La OMA no se ha sometido a una reforma exhaustiva desde que se creó en 1952.

Anteriormente se han abordado una serie de propuestas de modernización, pero conviene adoptar un enfoque más general y coherente. Tanto el contexto internacional como los asuntos que han de dirimirse en relación con las aduanas en la actualidad difieren considerablemente de los que existían cuando se creó la OMA.

Son tres los principales **argumentos** que justifican una reforma de la OMA:

- En primer lugar, es importante garantizar que sea capaz de **responder a retos más sistémicos y estratégicos**, como la rápida evolución del actual entorno mundial y aduanero (por ejemplo, el comercio electrónico y otros ámbitos especificados en el proyecto de estudio del entorno aduanero para 2021-2024), el aumento del comercio ilícito y la promoción del desarrollo sostenible. La actual pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de que el ámbito de las aduanas reaccione rápidamente y se adapte a nuevas situaciones, por ejemplo facilitando la circulación transfronteriza de medicamentos y vacunas esenciales desde el punto de vista de la situación.
- En segundo lugar, es habitual que **proceso de toma de decisiones** sobre temas de la «actividad principal» (normalización o armonización internacional) resulte muy complejo, sobre todo debido a la multiplicidad de órganos de trabajo que implica y a los niveles de toma de decisiones, lo que hace que sea difícil avanzar y requiera mucho tiempo.
- En tercer lugar, en su Informe de 2020, el Comité de Auditoría ha identificado varios ámbitos de riesgo¹ que afectan a la capacidad de la OMA para cumplir y desempeñarse como una **organización eficiente**. Algunos de los ámbitos de riesgo son más amplios y sistémicos, y tienen que ver con la continuidad de la Organización como tal, así como con su posición internacional entre otras organizaciones internacionales.

¹ El Comité de Auditoría ha precisado varios riesgos clasificados en la «categoría roja» que deben abordarse:

- pérdida de influencia de la OMA,
- politización de la Organización,
- falta de consideración de los comités técnicos,
- escasa implicación de los miembros,
- aplicación inadecuada de las herramientas pertinentes,
- priorización deficiente de los temas.

Pese a que el Comité de Auditoría ya ha observado la existencia de algunas de estas cuestiones, hay otras que trascienden lo observado por el Comité. En el futuro, en caso de que en el proceso de reforma de la OMA se disponga la elaboración de estudios más pormenorizados, podrían aparecer otros asuntos.

Se reconoce que existen *retos* que tal vez haya que tener en cuenta, como sucede en cualquier proceso de reforma estratégica, como la necesidad de consenso entre los miembros, sobre todo si resultara necesario introducir enmiendas en el Convenio constitutivo de la OMA, así como la diversidad y la amplísima composición de la Organización. Sin embargo, las oportunidades que ofrece una iniciativa de reforma de la OMA superan el riesgo que implica no actuar.

3. PASOS CONSECUTIVOS HACIA UNA REFORMA ESTRATÉGICA DE LA OMA

Se propone un enfoque basado en tres pasos a modo de medidas consecutivas hacia la reforma estratégica de la OMA, el primero de los cuales consistiría en *definir sus prioridades a largo plazo y, por tanto, ir mucho más allá del ciclo trienal del Plan Estratégico*. Establecer prioridades a largo plazo podría implicar algunos cambios organizativos y tener también repercusiones en materia de recursos.

Se plantean las siguientes medidas:

PASO 1: Mayor concentración y claridad en las prioridades estratégicas de la Organización

El primer paso en la reforma de la OMA sería la definición de unas *prioridades estratégicas claras y bien delimitadas* de la Organización. Sería esencial limitar las *prioridades estratégicas a unas pocas*, basándose en qué se considera más relevante y esencial para los miembros.

En la actualidad, la OMA desarrolla numerosas actividades diferentes al mismo tiempo. Si bien sus actividades actuales están subordinadas a diez «iniciativas estratégicas», resulta difícil identificar su progreso y su eficacia, dado que es frecuente que las mismas cuestiones se aborden en diversos órganos de trabajo simultáneamente.

En los últimos años han sido muchos los miembros que han puesto de relieve la necesidad de priorizar las actividades. El Comité de Auditoría ha reconocido que este es uno de los ámbitos de riesgo de la categoría roja («priorización deficiente de los temas»). El alcance de las actividades y el número de órganos de trabajo hacen que la Organización en su conjunto sea cada vez más compleja y afecta a la proyección pública de su imagen en general, lo que supone una dificultad aún mayor para las partes interesadas en materia de aduanas.

La combinación de unas ambiciones cada vez mayores con unos recursos limitados debería hacer que la OMA priorizase mejor sus labores.

Su «actividad principal» debe seguir siendo la prioridad principal e indiscutible de la Organización. El desarrollo de capacidades y la asistencia técnica han de seguir siendo una prioridad, a fin de facilitar a los miembros la aplicación de los instrumentos y las herramientas de la «actividad principal» de la Organización y prestarles apoyo. Dicho esto, también debe actualizarse el alcance de la «actividad principal», con miras a responder a los retos actuales y —sobre todo— futuros.

Más allá de la «actividad principal» y reconociendo que las iniciativas estratégicas cambian con el tiempo, las siguientes *prioridades estratégicas de la OMA orientadas al futuro* parecen ser *las más apremiantes*:

A. Aduanas digitales y análisis de datos

Aunque este ámbito ya ha sido reconocido por la OMA, las consecuencias de la pandemia de COVID-19 no han hecho sino reforzar aún más su importancia. Los funcionarios virtuales de aduanas son una realidad. El despacho de aduana automático basado en la gestión de riesgos y la elaboración de perfiles fundamentados en el análisis de macrodatos es un hecho en el trabajo cotidiano de muchas administraciones de aduanas. La OMA debe seguir reflexionando sobre las implicaciones del aumento de la digitalización para el proceso declarativo y cómo se ve afectado por nuevas tecnologías como la cadena de bloques.

Una de las dificultades a las que se enfrentan la OMA y sus miembros es el aumento de interés por intercambiar información aduanera para mejorar la eficacia de los controles y facilitar el comercio y hacer cumplir la normativa.

Existen dos ámbitos que revisten especial importancia para las aduanas digitales y el análisis de datos en los próximos años:

El comercio electrónico

En diciembre de 2020, la OMA adoptó los elementos finales de su paquete del Marco relativo al Comercio Electrónico Transfronterizo, que es clave para determinar el papel de las aduanas en este tipo de comercio. El dinámico cambio que se ha producido en el modelo de comercio internacional y el enorme aumento de la popularidad del comercio electrónico, en especial durante la pandemia de COVID-19, demuestran la importancia de esta cuestión. Se trata de los cambios en los métodos de compra y de pago, las modificaciones en la cadena de suministro internacional, los nuevos métodos de fraude, etc.

La cuestión del comercio electrónico seguirá siendo crucial en el ámbito de las aduanas durante los próximos años, por lo que la OMA ha de proporcionar a sus miembros los instrumentos que les permitan controlar los volúmenes cada vez mayores de comercio electrónico de la forma más eficaz (por ejemplo, con intercambios de información, simplificaciones en la valoración y la clasificación, etc.).

El intercambio de información aduanera

Las aduanas dependen de la información para gestionar los riesgos y realizar controles de forma más eficaz y eficiente, a fin de proteger la seguridad y los recursos financieros y facilitar el comercio legítimo. Esta información procede principalmente de los operadores económicos, que declaran las mercancías o los movimientos a las aduanas, y de los controles o auditorías realizados o de las investigaciones llevadas a cabo por las aduanas.

Con frecuencia se ha planteado la cuestión de si la eficacia de los controles mejoraría en el caso de que las aduanas de los países importadores tuvieran acceso a información clave de los países exportadores. Por el momento, la información disponible está infraaprovechada, ya que, en general, se comparte exclusivamente en el contexto de la asistencia administrativa mutua caso por caso.

Basándose en las experiencias o necesidades de los miembros, dentro de la OMA podría iniciarse una reflexión para determinar de forma más concreta los fines del intercambio de información entre los países importadores y exportadores, el tipo de información que pueda ser relevante, los medios para intercambiarla y el marco jurídico con arreglo al que podrían producirse dichos intercambios.

No obstante, deberá prestarse especial atención a la protección de la confidencialidad comercial y de los datos personales.

B. Aduanas para el clima y el medio ambiente

Las cuestiones relativas al clima y al medio ambiente suscitan de forma creciente la atención de muchos miembros de diversas partes del mundo. La protección del medio ambiente a nivel mundial constituye un desafío cada vez mayor, en el que las aduanas pueden tener un papel activo. Este papel debe reforzarse de forma adicional e integrarse de manera más concreta en las herramientas y los instrumentos de la OMA.

Para garantizar que las aduanas a nivel mundial se conviertan en una de las fuerzas impulsoras de la protección del medio ambiente, la OMA podría ampliar su atención estratégica en ámbitos como:

- la administración de aduanas respetuosa con el medio ambiente (por ejemplo, clasificación de residuos, energías renovables, etc.);
- el análisis de si las aduanas pueden apoyar las políticas ambientales a través del sistema de clasificación del Sistema Armonizado (SA);
- la reducción de las colas de camiones en las fronteras (disminución de las emisiones de CO₂);
- la intensificación de los esfuerzos de lucha contra la delincuencia medioambiental a través de las operaciones aduaneras y una mayor coordinación de las medidas de las organizaciones internacionales;
- la mejora del control de las normas, las prohibiciones y las restricciones de los productos (por ejemplo, la eficiencia energética de los productos de maquinaria);
- el papel potencial de las aduanas en apoyo de la reducción de las fugas y las emisiones de carbono;
- la formación adicional para combatir el contrabando de mercancías peligrosas para el medio ambiente.

C. **Ventanilla única y gestión coordinada de fronteras**

A fin de cumplir los objetivos de esta iniciativa, la OMA deberá definir modalidades para mejorar la cooperación entre las aduanas y las autoridades competentes de los socios, y desarrollar soluciones interoperables cuando resulte beneficioso y adecuado. El aumento de la digitalización de las formalidades reglamentarias tanto aduaneras como no aduaneras aplicables al comercio internacional genera nuevas oportunidades de mejorar la cooperación digital.

Dentro de esta iniciativa, reviste suma importancia ejecutar con eficacia los proyectos de ventanilla única. Las iniciativas de ventanilla única no deben reducirse a la mera digitalización de los datos presentados para el despacho de aduana, sino que deben constituir un nuevo modelo de gobernanza entre los diferentes organismos públicos que intervienen en las fronteras. El hecho de que la información se presente una sola vez, y se comparta —dentro de los límites impuestos por la legislación y los planteamientos pertinentes— entre las autoridades aduaneras y otras autoridades fronterizas permitiría mejorar la eficiencia de los controles físicos de mercancías en las fronteras. Los miembros de la OMA podrían tratar de combinar la ventanilla única con soluciones de vigilancia del mercado y control de las importaciones, de forma que se facilite el comercio y se apliquen unos controles más digitales y transparentes. En este contexto, el componente de ventanilla única cobra especial relevancia con miras a futuras mejoras, incluidas las relativas al ámbito de gestión coordinada de fronteras.

Los proyectos de ventanilla única pueden contribuir a una mejor coordinación entre los organismos públicos. Las soluciones de ventanilla única o gestión coordinada de fronteras basadas en la cooperación entre agencias también han demostrado su importancia durante la pandemia de COVID-19 (control de los suministros médicos, despacho fluido de vacunas y productos sanitarios, etc.). Este ejemplo positivo confirma la capacidad de los organismos públicos para cooperar más estrechamente, lo cual puede aplicarse de forma más general, y no solo en situaciones de crisis.

Aunque la ventanilla única y la gestión coordinada de fronteras no son conceptos nuevos en el seno de la OMA, y sus herramientas e instrumentos se están desarrollando y actualizando, es necesario seguir avanzando a este respecto. En el entorno mundial actual, los miembros de la OMA están desarrollando y mejorando cada vez más sus modelos nacionales de ventanilla única. El incremento de los intercambios de prácticas nacionales y regionales sobre la ventanilla única permitiría a los miembros de la OMA aplicar en el futuro enfoques transfronterizos de ventanilla única más coherentes e interoperables.

Desde una perspectiva a largo plazo, es necesario analizar los niveles siguientes del modelo de ventanilla única. Entre los proyectos orientados al futuro podrían incluirse el Smart Border Crossing (paso fronterizo inteligente) (basado, por ejemplo, en sistemas integrados de escaneado, el control automatizado «sin paradas», el despacho de camiones automatizados, los sistemas transfronterizos de rastreo y seguimiento, etc.) y la vinculación de distintos conceptos de ventanilla única.

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de 2017 de la Organización Mundial del Comercio (OMC) constituye el esfuerzo más amplio en materia de facilitación del comercio y reforma aduanera al amparo de la OMC. De conformidad con el artículo 10, apartado 4, de dicho Acuerdo, los miembros de la OMC deben esforzarse por establecer o mantener una ventanilla única. La OMA debe demostrar su papel destacado en este sentido: esto es importante para todos los miembros de la OMA y para la proyección pública de la Organización en la comunidad comercial mundial.

PASO 2: Métodos de buena gobernanza en la gestión de la Organización

El papel de las aduanas es cada vez más importante en un entorno en constante evolución caracterizado por el continuo aumento de las amenazas y la escasez de recursos. Esto exige que los procesos institucionales (estructuras y procesos de toma de decisiones) respondan a las necesidades de la sociedad, al tiempo que hacen el mejor uso posible de los recursos con los que cuentan. Con miras a mejorar su buena gobernanza, además de por una visión estratégica, la OMA debe guiarse por valores como la *objetividad, la transparencia, la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta, la inclusividad, la eficacia y la eficiencia, y la neutralidad de género*.

Una vez identificadas las prioridades estratégicas de la OMA, deben abordarse los métodos de gobernanza, incluidas las estructuras y los métodos de trabajo, así como los recursos. Este será un segundo paso (componente) hacia la realización de una reforma estratégica de la OMA.

El debate sobre la gobernanza de la OMA lleva muchos años en desarrollo. No obstante, esta tarea debe abordarse de forma más decisiva y estructurada, en contraposición al actual enfoque ad hoc.

La asignación de recursos financieros y humanos no debe consistir en una asignación automática a corto plazo (anual), sino en una evaluación a más largo plazo y una decisión estratégica.

En el contexto de las prioridades estratégicas claras, podrán analizarse nuevas opciones en particular en los ámbitos siguientes:

- a) el análisis de los riesgos de categoría roja,
- b) la actualización de los métodos de trabajo, aumentando la coherencia para abordar los temas en los diferentes órganos de trabajo a fin de mejorar su eficacia,
- c) la revisión de los órganos de trabajo de la OMA para evitar duplicidades y estudiar su posible reducción,
- d) el análisis de la eficiencia de las actividades con arreglo a indicadores clave de rendimiento cualitativos, y
- e) la revisión de los procesos de contratación y nombramiento de la Secretaría de la OMA.

Otros aspectos que podrían tenerse debidamente en cuenta son, por ejemplo, el alcance de la cooperación regional, la aplicación de prácticas de trabajo mejoradas entre períodos de sesiones a través de los miembros de la OMA interesados, la supervisión de la aplicación de sus instrumentos (análisis comparativo, revisiones inter pares, etc.), el alcance del mecanismo de medición del rendimiento aduanero, los procedimientos de contratación de técnicos principales y expertos, la posibilidad de aplicar las normas ISO, la encuesta sobre el nivel de satisfacción, la evaluación del uso de reuniones presenciales frente a las reuniones virtuales, etc.

La OMA debe prestar especial atención a mantener actualizado su concepto de continuidad operativa a la luz de las enseñanzas extraídas de la pandemia de COVID-19.

PASO 3: Financiación sostenible para el funcionamiento de la Organización

Con la modernización de la OMA, debe preverse un mecanismo de financiación sostenible. Los resultados de los dos primeros pasos pueden llevar a la conclusión de que es necesario revisar el actual mecanismo de financiación. Se espera que contar con unas prioridades estratégicas limitadas, además de con una buena gobernanza y con unos métodos de trabajo mejorados, permita hacer un uso mejor y más eficiente de los recursos de la OMA. El Comité de Auditoría reconoce que se trata de un ámbito de riesgo que debe ser objeto de seguimiento. Aunque, de acuerdo con las previsiones económicas, se espera que la pandemia de COVID-19 deje escasos daños persistentes en las economías avanzadas, cabe señalar que existe el riesgo de que la recuperación económica sea desigual en las distintas partes del mundo. Con miras a garantizar la sostenibilidad de la Organización a largo plazo, en cualquier caso, como tercer paso del proceso de reforma será necesario examinar el mecanismo de financiación de la OMA.

Debería iniciarse una extensa reflexión basada en la experiencia de otras organizaciones internacionales.

A fin de poner en marcha una reforma de la OMA, se invita a sus miembros a apoyar esta iniciativa y contribuir a seguir desarrollando este proceso, lo que redundará en interés de la Organización y de sus miembros, así como de las partes interesadas externas.

A reserva de que el Consejo apruebe iniciar una reforma de la OMA, deben incluirse acciones concretas en el Plan Estratégico de la OMA para 2022-2025, o antes si fuese posible. ***La reforma de la OMA podría ser una iniciativa estratégica independiente*** en el marco de la perspectiva de la *capacidad organizativa* del Plan Estratégico.