



OPAQ

Consejo Ejecutivo

Primera Conferencia de Examen
28 de abril a 9 de mayo de 2003

RC-1/NAT.29
9 de mayo de 2003
ESPAÑOL
Original: INGLÉS

AUSTRALIA

EXPERIENCIA DE AUSTRALIA EN SISTEMAS DE SEGUIMIENTO DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE LAS SUSTANCIAS ENUMERADAS EN LAS LISTAS DE SUSTANCIAS QUÍMICAS DE LA CONVENCIÓN

Síntesis de acción

1. Además de disponer de un mecanismo basado en la aprobación de las exportaciones e importaciones de las sustancias enumeradas en las Listas de sustancias químicas de la Convención sobre las Armas Químicas, Australia vigila y regula ese comercio mediante sistemas de clasificación aduanera y de procesamiento electrónico. Estos sistemas de clasificación aduanera son en Australia una fuente importante de datos comerciales para las declaraciones a la OPAQ. Sin embargo, son varios los sistemas utilizables y la calidad de los datos resultantes depende de la naturaleza del sistema y del empeño en hacerlo funcionar. A continuación se describen varios de estos sistemas y sus combinaciones, apuntando que los más complejos son tal vez más aptos para los Estados Partes que tiene un comercio importante con sustancias de las Listas. Sería útil que los Estados Partes pongan en común su experiencia en esos sistemas de clasificación con el fin de diseñar “prácticas recomendadas”.

Introducción

2. Exponemos aquí la experiencia de Australia en el establecimiento y aplicación de dispositivos para regular y hacer el seguimiento de su comercio internacional de sustancias de las Listas. Esta experiencia puede interesar a otros Estados Partes que estén luchando con este complejo problema. Al instalar esos dispositivos, han surgido dificultades imprevistas y se han adoptado una serie de medidas para superarlas.

Problemas

3. Un seguimiento eficaz del comercio de sustancias de las Listas es un aspecto importante de los esfuerzos nacionales por cumplir más cabalmente las obligaciones de la Convención en materia de declaraciones. En las Partes VI, VII y VIII del Anexo sobre verificación de la Convención se especifican las obligaciones de declaración en materia de comercio de las sustancias de la Lista 1, Lista 2 y Lista 3, respectivamente.
4. En las declaraciones presentadas a la OPAQ, no sólo tiene que ser buena la calidad de los datos, sino que deben seguirse prácticas de declaración normalizadas para los



distintos Estados Partes. Ambos elementos facilitan la conciliación de los datos comerciales por la Secretaría Técnica de la OPAQ y los Estados Partes. En el informe consolidado sin clasificar sobre la aplicación de la verificación (abril de 1997 - 31 de diciembre de 2002), de fecha 25 de abril de 2003 (RC-1/S/6), se dice que aproximadamente el 78% de los datos sobre exportaciones e importaciones declarados hasta el final de 2001 no cuadraban.

5. Afortunadamente, se está avanzando en las reuniones sobre temas de la industria referentes a las prácticas normalizadas de declaración, por ejemplo, mediante la introducción, en las declaraciones de la totalidad de los datos nacionales, de medios normalizados para el comercio en pequeñas cantidades (C-7/DEC 14, de fecha 10 de octubre de 2002). Sin embargo, es más lo que se podría hacer para ayudar a los Estados Partes (con la colaboración de ellos mismos) a mejorar la calidad de sus datos brutos. A continuación se describen algunos sistemas nacionales posibles.

Sistemas y soluciones

6. Australia ha observado que el acopio de datos comerciales y el desarrollo de los sistemas de apoyo correspondientes han seguido varias fases. Primero fue el esfuerzo por identificar a los agentes comerciales y compilar los datos comerciales pertinentes para la declaración inicial a la OPAQ. Luego vino el esfuerzo por la implantación de sistemas permanentes de gestión de tareas y acopio de datos. Con el tiempo se perfeccionaron estos sistemas y mejoró el desempeño de sus funciones.
7. Para la identificación inicial de agentes comerciales y niveles de actividad, Australia utilizó diversos procedimientos, como encuestas de la industria y análisis de directorios de empresas químicas, en estrecha colaboración con asociaciones industriales y utilizando datos de las aduanas. En Australia, la Autoridad Nacional es la Oficina Australiana de Salvaguardias y no Proliferación (ASNO), la cual regula concretamente la importación de sustancias de las Listas, mientras que el Departamento de Defensa es responsable de los controles de exportación.
8. Una vez terminada esta primera fase, se introdujeron sistemas específicos de vigilancia y reglamentación a largo plazo. Australia ha aplicado o está familiarizada con los sistemas que se indican más adelante. Hay sin duda otros muchos sistemas o variantes de los sistemas descritos. Los sistemas de licencias y permisos son especialmente útiles para la regulación y seguimiento del comercio, mientras que los sistemas de clasificación aduanera respaldan la regulación y la verificación interna de los datos declarados, sobre todo mediante el seguimiento del comercio:
 - a) **sistemas de licencias y permisos.** Estos sistemas obligan a las empresas a solicitar autorización para exportar o importar los artículos reglamentados. La concesión de la licencia o permiso está sujeta a ciertas condiciones, como la presentación por la empresa de informes periódicos sobre sus actividades. Los sistemas basados en la aprobación de las exportaciones son importantes para impedir el suministro a Estados no Partes de sustancias de las Listas 1 y 2;
 - b) **clasificaciones recomendadas por la OMA para las sustancias de las Listas.** Esta Recomendación fue aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera (ahora, Organización Mundial de Aduanas, OMA) en junio de 1999.

Propugna un sistema de clasificaciones de seis dígitos convenidas para grupos de sustancias de las Listas, según se especifica más adelante; y

- c) **clasificaciones aduaneras específicas para importaciones y exportaciones.** Algunos países, como Australia y el Canadá, han ido más lejos, utilizando clasificaciones aduaneras de ocho o diez dígitos específicas para las sustancias de las Listas, si bien basadas en el Sistema Armonizado de Clasificación Aduanera de la OMA. Los países tienen esta opción cuando emplean más de seis dígitos.

Sistemas de licencias y permisos

9. Según Australia, un sistema de licencias y permisos es esencial para la notificación y regulación de las exportaciones de sustancias de las Listas. En el marco de su propia legislación relativa a la Convención, Australia introdujo también un sistema análogo para las importaciones, después de observar que los datos de las aduanas no eran completos ni lo bastante exactos a efectos de notificación a la OPAQ. Estos sistemas de reglamentación van acompañados de una serie de requisitos, como el que obliga a los titulares de permisos a presentar en febrero de cada año, a modo de declaración, informes anuales de sus actividades a los organismos reguladores.

Empleo de datos de las aduanas

10. Aunque Australia ha comprobado que el sistema de licencias y permisos es el elemento más práctico y eficaz de su régimen de aplicación, consideramos que los Estados Partes que tengan un volumen considerable de comercio internacional e industria química pueden también salir beneficiados si poseen, en su proceso reglamentario, algún tipo de sistema de clasificación química específico para las aduanas. Cada año hay en Australia unas 80 importaciones y unas 30 exportaciones de sustancias de las Listas. Los datos de las aduanas pueden ser especialmente útiles para analizar los datos proporcionados por cada empresa y para detectar empresas antes desconocidas que deberían estar sujetas a reglamentación. Lo más importante es que la identificación exacta de las sustancias en tiempo real gracias a las bases electrónicas de datos permitiría a las autoridades aduaneras comprobar la identidad de las sustancias y retenerlas, si es preciso, a la espera de aprobación.
11. En Australia, el despacho de aduana de la mercancía importada o exportada está influido por ese sistema electrónico de autonotificación, operado por propietarios registrados y por agentes comerciales titulares de licencias. El sistema depende de que el propietario o agente introduzca directamente en el sistema de despacho de aduana la anotación correcta de la Clasificación Armonizada Australiana para la Exportación de Mercancías (AHECC) o de la Clasificación Arancelaria (importaciones) y otros datos referentes a la transacción. Una vez introducidos todos los datos, el Servicio Australiano de Aduanas emplea una combinación de búsqueda electrónica y manual para comprobar las transacciones. Tanto el sistema aduanero de importaciones como el de exportaciones utilizan “banderas” (alertas electrónicas para ciertos números de la clasificación) que se levantan para constatar que los propietarios de artículos que figuran en la Clasificación Arancelaria o en la AHECC como sustancias químicas reglamentadas están en posesión de un permiso válido.

Clasificaciones recomendadas por la OMA para las sustancias de las Listas

12. Australia va a ser el noveno país que adopta oficialmente la Recomendación de la OMA sobre las clasificaciones, siendo los otros ocho la Argentina, el Brasil, el Canadá, Cuba, Hungría, Corea, el Perú y Turquía. Esta Recomendación fue elaborada en cooperación con la OPAQ con el propósito de tener un sistema de clasificación armonizado para el comercio de las sustancias de las Listas. Es probable que muchos otros países sigan la recomendación, aunque no la hayan adoptado oficialmente.
13. Aunque el sistema de clasificación aduanera de Australia es más específico que las directrices de la OMA, respeta por completo los criterios de esta. Por otro lado, si Australia pudo adoptar la Recomendación fue tan solo porque esta es lo bastante flexible para no imponer la obligación estricta de cumplir todos sus elementos. Ahora bien, el sistema de seis dígitos recomendado por la OMA no es lo bastante específico para que los datos de las aduanas puedan captar el comercio pertinente sin sumergirlo en un número enorme de otras transacciones no pertinentes. Por ejemplo, en la clasificación de seis dígitos, siete de los cloruros de las Listas, incluido el fosgeno, entran todos, sin más diferenciación, en la amplia categoría de los cloruros y oxiclорuros, 2812.10. En el sistema de codificación de Australia, cada cloruro de sus listas tiene su propia clasificación específica para la importación y la exportación.

Clasificaciones aduaneras específicas para importaciones y exportaciones

14. Con fines de vigilancia y reglamentación, Australia introdujo clasificaciones de ocho y de diez dígitos específicas para las exportaciones (AHECC) y las importaciones (Clasificación Arancelaria), respectivamente, de sustancias de las Listas. Estas clasificaciones se aplican a todas las sustancias y clases químicas de las Listas y a sus representantes más comunes, 106 en total. Fueron introducidas en 1999 para las sustancias de la Lista 3 y algunas sustancias de la Lista 2 y después, el 1º de enero de 2002, para las sustancias de la Lista 1 y el resto de sustancias de la Lista 2, incluidas las clases químicas correspondientes. Para una exposición más detallada del sistema, véase el sitio web de ASNO, www.dfat.gov.au/cwco.
15. El sistema de clasificación específica requiere, según nuestra experiencia, una extensa campaña de capacitación de la industria y la implantación de una serie de instrumentos y medidas. Cuando en 2002 se introdujeron las clasificaciones específicas ampliadas decayó la calidad de los datos comerciales recibidos por las Aduanas, a causa de dificultades operativas técnicas y errores no intencionados de clasificación por parte de la industria. En algunos casos, el número de transacciones falsas positivas se multiplicó por cuatro, lo que dificultó la identificación de las transacciones reales. Australia ha introducido diversas medidas para afrontar este problema, en particular: preparar y distribuir un CD con instrucciones para los importadores y exportadores (también en el sitio web de la ASNO); obligación de los titulares de permisos de facilitar a los agentes datos que permitan identificar las sustancias químicas, incluido el número del Chemical Abstracts Service (CAS); y difusión de conocimientos en la industria en general y en cada empresa en particular.
16. Los errores de codificación, que pueden deberse a diversas causas, arrecian si han sido insuficientes las actividades de difusión y educación antes de introducir las clasificaciones. En Australia las dificultades han sido más acusadas cuando la

industria ha tenido que seleccionar clasificaciones para clases químicas como los difluoruros de alquil (metil, etil, propil (normal o isopropil)) fosfonilo. En nuestro caso, a esta clase entera, sin que por lo demás se especificase ninguna sustancia química, se le asignó el descriptor “Otros” dentro del epígrafe principal. Con frecuencia, los agentes de aduana echan mano del término “Otros”, a menudo erróneamente, cuando quieren clasificar una mercancía. Otros problemas son la adopción por los agentes de una sola clasificación para un envío integrado por toda una serie de sustancias químicas en pequeña cantidad cada una y el empleo frecuente de clasificaciones para tipos enteros de productos (por ejemplo, “Preparaciones anticongelantes”) en vez de las clasificaciones químicas propias de la Convención. En este último caso, lo que interesa a la industria es aplicar la clasificación correcta, ya que se pagan derechos menores por la sustancia química específica que por el producto general. Aun cuando se emplee la clasificación correcta, la sustancia podría no estar sujeta a reglamentación si su concentración es inferior al límite prescrito, hecho que no suele aparecer en los datos de las aduanas.

Variantes de sistemas de clasificación aduanera

17. Clasificaciones específicas selectivas. Otra manera de utilizar los datos comerciales de las aduanas es adoptar clasificaciones específicas solo en forma selectiva. Esto solo es realizable para sustancias químicas concretas que sean objeto de cierto comercio en un país determinado. Australia, por ejemplo, solo importa o exporta con regularidad 25 sustancias de las Listas (sobre todo de las Listas 2 y 3), algunas en cantidades inferiores al kilogramo. Las clasificaciones específicas para sustancias químicas que son objeto frecuente de comercio pueden hacer que disminuya considerablemente en la industria química el trabajo de preparación y ejecución, así como las operaciones erróneas, y que los datos de las aduanas sean más manejables y de mejor calidad. Este es el camino que hasta cierta medida ha seguido Australia. Ya se ha propuesto la clasificación de las sustancias químicas establecidas cuando se procesan los datos de las aduanas, habiendo observado que las clases muy especializadas de sustancias son mucho más propensas a errores de codificación. Una desventaja, si se es demasiado selectivo, es que puede pasar desapercibido el comercio de las sustancias químicas no previstas.
18. Clasificaciones específicas selectivas más la Recomendación de la OMA. Un país puede combinar un sistema selectivo con la Recomendación de la OMA. Esto permite procesar los datos de las aduanas correspondientes a las sustancias de mayor interés; en cambio, adherirse a la Recomendación de la OMA aportaría datos generales sobre otros grupos de sustancias de las Listas, así como la observancia de una norma internacional.
19. En el cuadro siguiente se presenta un resumen sencillo de todos estos sistemas posibles de clasificación aduanera de sustancias químicas. Probablemente es más aplicable a un país como Australia, con un comercio de sustancias químicas de una cuantía entre modesta y mediana.

SISTEMA	DESCRIPCIÓN	VENTAJAS	DESVENTAJAS
1. Recomendación de la OMA	6 dígitos para grupos de la Convención	Norma internacional. Adopción no difícil	Capacidad limitada de reglamentación y vigilancia
2. Clasificaciones específicas	8 o 10 dígitos para sustancias y clases de la Convención	Posibilidades de reglamentación y vigilancia	Mucho trabajo administrativo y preparatorio
3. Clasificaciones específicas selectivas	8 o 10 dígitos solo para sustancias de la Convención objeto de comercio	Bueno para sustancias objeto de comercio. Menos trabajo	Pueden pasar desapercibidas sustancias no previstas
4. 1 más 3	Combinación	Combinación	Más trabajo que solo 1 o solo 3

20. Una manera de mejorar la calidad de cualquiera de esos sistemas de acopio de datos es intercambiar los datos comerciales con los Estados Partes interesados mucho antes del momento de la declaración anual. Esta fue una propuesta de Alemania y nosotros la estamos aplicando con la misma Alemania y con otros socios, como Singapur y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

De cara al futuro

21. Australia seguirá aplicando su sistema de licencias y permisos, de utilidad comprobada para reglamentar el comercio de sustancias químicas y reunir datos de calidad, y continuará perfeccionándolo. No obstante, también consideramos importante establecer medidas complementarias, como los sistemas de clasificación aduanera. Nuestro sistema de clasificación específica nos ha dado muy buenos resultados, pero su optimización exige considerable trabajo adicional, sobre todo en lo referente a la acción educativa en las empresas.
22. Australia recomienda a los Estados Partes que ahora carecen de un sistema de seguimiento en aduana que piensen en la conveniencia de introducir uno que complete los datos obtenidos de su sistema primario, el cual puede basarse en los permisos. Este sistema de seguimiento debe ser adaptado a las necesidades propias de cada país, sin supeditarlos por principio a las exigencias del sistema más completo y general. En los países con un volumen de comercio mayor, puede estar justificado un sistema más completo, como el de las clasificaciones específicas.
23. Australia vería con agrado que otros Estados Partes le comunicasen cómo está reglamentado su comercio y cómo recogen y utilizan los datos pertinentes. En vez de hacer esto en forma bilateral, convendría hacerlo sobre bases más amplias, como en las reuniones regionales de Autoridades Nacionales o en algún otro foro de la OPAQ. Ello permitiría identificar algunas “prácticas recomendadas” que se podrían mejorar mediante debates y poner a prueba en la práctica. Esto sería beneficioso para diversos Estados Partes, en particular los que tienen sistemas nacientes o en desarrollo, pero también para aquellos cuyos sistemas están en fase de perfeccionamiento.