



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/EM.17/2
27 de septiembre de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Empresa, la Facilitación de la
Actividad Empresarial y el Desarrollo
Reunión de Expertos en transporte eficiente y
facilitación del comercio para mejorar la
participación de los países en desarrollo
en el comercio internacional
Ginebra, 25 a 27 de noviembre de 2002
Tema 3 del programa provisional

**PROBLEMAS QUE PLANTEA LA APLICACIÓN DE LAS ACTUALES MEDIDAS
DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y POSIBILIDADES DE REALIZARLA**

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En el presente documento se examinan determinadas cuestiones planteadas por la aplicación de medidas de facilitación del comercio. En primer lugar se abordan los temas siguientes relacionados con la facilitación efectiva del comercio: la utilización de nuevas tecnologías en los sistemas de gestión de aduanas y transporte, así como las posibles consecuencias para el comercio de las recientes iniciativas en materia de seguridad; el entorno necesario para la facilitación del comercio, incluidos la logística, los servicios y la infraestructura del transporte; y el marco jurídico. Luego se examinan los elementos fundamentales de la dimensión de desarrollo de la facilitación del comercio: la función de las asociaciones regionales y locales en la determinación de las necesidades y prioridades para la facilitación del comercio, y los intereses y las distintas posiciones de los países en lo que atañe a la posible adopción de normas multilaterales vinculantes sobre facilitación del comercio.

El documento contiene propuestas encaminadas a la adopción de un criterio integrado centrado en corredores de comercio y transporte específicos, con utilización del análisis de la gestión de la cadena de suministro; la creación de agrupaciones de empresas para la facilitación del comercio en los planos nacional, regional y mundial con objeto de identificar las necesidades y las prioridades; y el establecimiento de redes cooperativas multilaterales para aportar a los países en desarrollo un fomento de la capacidad y una asistencia técnica mayores.

INTRODUCCIÓN

1. En su sexto período de sesiones (febrero de 2002), la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo pidió a la UNCTAD que ejecutase un completo programa de trabajo en el sector de la facilitación del comercio, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los PMA. Con objeto de analizar la manera en que un transporte eficiente y la facilitación del comercio podrían mejorar la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional, la Comisión refrendó la convocatoria a estos efectos de una reunión de expertos¹.

2. El presente informe se ha preparado para facilitar las deliberaciones en la Reunión de Expertos. En la sección I se da cierto contexto al tema, en la sección II se examinan los problemas de aplicación de la facilitación del comercio, la sección III versa sobre la dimensión de desarrollo y en la sección IV se describen las medidas concretas que cabría tomar en el futuro.

I. ANTECEDENTES

3. En general se piensa en la facilitación del comercio como en una actividad de simplificación que supone la aplicación de normas a las exigencias procedimentales de las instituciones de supervisión del comercio. Esta opinión está relacionada con los aspectos de aplicación de la facilitación del comercio. También se la considera, aunque menos frecuentemente, como una actividad de creación de un entorno concebido para ayudar a los participantes en las operaciones de comercio y transporte a encontrar soluciones que beneficien a todos los interesados directos y sienten las bases para el crecimiento del comercio a largo plazo. Esta segunda definición guarda relación con la dimensión de desarrollo de la facilitación del comercio.

4. Las normas y las recomendaciones actualmente disponibles para armonizar y simplificar las distintas fases de una transacción comercial se han elaborado principalmente por conducto de instituciones regionales que representan a países desarrollados. Una vez elaboradas y acordadas, estas normas se han aplicado productivamente en esos países. La opinión general es que las soluciones normalizadas generadas y aplicadas con éxito en los países industrializados podrían aportar beneficios análogos si se las transfiriese tal cual a los países en desarrollo².

5. Sin embargo, la práctica tiende a demostrar lo contrario. La experiencia adquirida con la asistencia técnica en este sector revela que los prototipos importados raramente se adaptan a todos los tipos de entorno. Diferentes situaciones requieren enfoques diferentes, tanto desde el punto de vista de los recursos como desde el punto de vista del ritmo. Las innovaciones

¹ Informe de la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo sobre su sexto período de sesiones (TD/B/COM.3/46), 7 de marzo de 2002.

² "Improvements from Trade Facilitation Could Benefit the World Economy by As Much As US\$7 Billion Every Year", Baronessa Symons, Secretaria de Estado para el Comercio Internacional del Reino Unido, Foro Internacional sobre Facilitación del Comercio, Ginebra, 29 y 30 de mayo de 2002.

institucionales propias de un país o de una región se han revelado fructíferas cuando ha sido posible fundarlas en los conocimientos y la experiencia locales, se las ha destinado específicamente a los comerciantes nacionales y se las ha adaptado a las realidades institucionales del país.

6. Por otra parte, la facilitación del comercio puede efectivamente contribuir al desarrollo de una nación y sus ventajas no se limitarán probablemente a un sector de importación determinado. Esta repercusión más amplia dependerá en gran medida de las posibilidades que haya de que los programas de facilitación del comercio creen una capacidad de comercio internacional sostenible desde los puntos de vista institucional y de gestión. Ello significa que soluciones parciales y a corto plazo, limitadas a unos aspectos precisos de la cadena de suministro de una transacción comercial, puedan tropezar rápidamente con obstáculos insuperables o crear asimetrías que favorezcan a unos sectores y no a otros.

7. En las actuales discusiones sobre previsibilidad, transparencia y uniformidad se deben tener en cuenta las cuestiones de aplicación y desarrollo, que oponen importantes obstáculos a la adopción efectiva y el éxito de las medidas de facilitación del comercio. Las soluciones técnicas, los conocimientos técnicos requeridos y los ejemplos de prácticas seguidas con éxito están a disposición. Lo que se necesita ahora es un nuevo método para garantizar su aplicación efectiva como factor para el desarrollo del comercio.

II. CUESTIONES DE APLICACIÓN

8. La mayoría de las soluciones para superar los obstáculos conocidos a la conclusión de una transacción comercial se idearon ya en los últimos 30 años. Varias organizaciones intergubernamentales han elaborado instrumentos internacionales, normas o modelos encaminados a simplificar la documentación y la información para la exportación y la importación, entre otras, la Comisión Económica para Europa (CEPE) de las Naciones Unidas (por ejemplo, el formulario clave de las Naciones Unidas para los documentos comerciales), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) (por ejemplo, el Convenio de Kyoto) y la UNCTAD (por ejemplo, las Reglas UNCTAD/CCI relativas a los Documentos de Transporte Multimodal). Sin embargo, y por diversas razones, estas diferentes iniciativas no se han adoptado universalmente.

9. En la OMC, las normas en materia de facilitación del comercio existentes figuran en diversos artículos del GATT de 1994, entre otros el artículo V (libertad de tránsito), el artículo VII (valoración en aduanas), el artículo VIII (derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación), el artículo IX (marcas de origen) y el artículo X (publicación y aplicación de los reglamentos comerciales), así como en los acuerdos de la OMC sobre valoración en aduanas, inspección previa a la expedición, normas de origen, barreras técnicas al comercio, aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias y procedimientos para la tramitación de licencias de importación. Los países miembros de la OMC se comprometen teóricamente a aplicar estas normas con arreglo a un programa acordado. Sin embargo, en el párrafo 2 del artículo XI (miembros iniciales) se precisa que "los países menos adelantados reconocidos como tales por las Naciones Unidas sólo deberán asumir compromisos y hacer concesiones en la

medida compatible con las necesidades de cada uno de ellos en materia de desarrollo, finanzas y comercio o con sus capacidades administrativas e institucionales"³.

10. Hay numerosos instrumentos disponibles hoy en día, pero los procedimientos de comercio y transporte siguen siendo engorrosos y onerosos en muchos países en desarrollo. Las razones de esta ingrata situación se pueden atribuir a un conjunto de circunstancias que cabe reducir a dos palabras: *información* y *entorno*.

11. La información es importante porque un *documento* no es otra cosa que un "recipiente" o "vehículo" para los datos de comercio y transportes. A su vez, un *procedimiento* abarca la obtención, el almacenamiento, el proceso y la transmisión de información. De ahí que la facilitación del comercio, que tiene por objeto simplificar la documentación y los procedimientos internacionales en materia de comercio, se funde esencialmente en un sistema de información. Lo que solía ser una actividad manual se puede ahora fácilmente mejorar gracias a las tecnologías inmediatamente disponibles de la información y la comunicación (TIC).

12. La facilitación del comercio es también una disciplina relacionada con el entorno: no puede tener éxito si no hay ciertos factores que la rodean. La viabilidad y el éxito de la ejecución de los programas de facilitación del comercio depende de factores como la calidad de los recursos institucionales y humanos de la administración pública, la disponibilidad de servicios de logística y transporte internacionales y, naturalmente, la voluntad de utilizar efectivamente las TIC.

13. Cuando la tecnología de la información y el entorno adecuado existen, la facilitación del comercio es un éxito. Así ha sucedido en la mayoría de los países desarrollados y de los países en desarrollo más adelantados, en los que la facilitación del comercio ha conducido a la simplificación y un mejor control. La tecnología de la información y el entorno necesario se estudian actualmente en tanto en cuanto factores importantes para la realización con éxito de la facilitación del comercio en los países en desarrollo.

A. Utilización de nueva tecnología

14. Las TIC en forma de sistemas de gestión de la información específicamente informatizados ofrecen soluciones muy eficaces en relación con su costo a los obstáculos que se oponen al comercio y el transporte. Entre estos obstáculos cabe citar las formalidades ineficaces, los retrasos en la transmisión, los errores de transcripción y otras tareas manuales repetitivas y rutinarias efectuadas en las oficinas de la administración pública que se encarga de los procedimientos en materia de comercio internacional. Entre los organismos del Estado, los departamentos de aduanas han sido candidatos privilegiados para la informatización. De igual modo, las empresas del sector privado que manipulan grandes cantidades de datos llevan ya más de 30 años utilizando eficazmente los sistemas informáticos.

15. El empleo de sistemas de información sobre la planificación de las operaciones de transporte y sobre la supervisión de los desplazamientos de la carga se ha difundido rápidamente

³ Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (GATT, OMC (MTN/FA II)).

en los dos últimos decenios. Estos sistemas aceleran el flujo de información sobre la carga y favorecen el empleo eficaz de medios limitados. Los sectores público y privado de los países en desarrollo deberían recurrir más a las TIC para los procedimientos y operaciones de transporte y comercio. La concepción y la aplicación por la UNCTAD de sistemas informatizados, como el Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA) y el Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (SIAC) son un paso importante en la buena dirección.

16. Sin embargo, informatizar las actividades de las diversas partes que intervienen en el control o la supervisión de las corrientes de comercio externo sólo será provechoso si se revisan las prácticas comerciales y administrativas existentes antes de informatizar los procedimientos. A continuación se examina la manera de establecer esos sistemas con el mínimo coste posible y el máximo efecto positivo en los recursos humanos e institucionales.

1. Automatización de los sistemas de despacho en aduanas

17. Una administración aduanera eficaz es fundamental para la buena gestión de los asuntos públicos de un país. Los departamentos de aduanas tienen un alto grado de responsabilidad en la aplicación de las políticas del Estado en materia de comercio internacional, comprendido el despacho en aduanas de las mercancías importadas o exportadas; el cobro de aranceles y otras tasas; la prevención del contrabando de armas, drogas y extranjeros; y el suministro de datos estadísticos sobre comercio para las actividades de análisis y planificación del gobierno. La Cámara de Comercio Internacional (CCI) ha hecho algunas sugerencias en relación con las principales funciones automatizadas de una administración aduanera moderna, eficiente y eficaz⁴.

18. Por toda una serie de razones, muchas administraciones aduaneras no pueden hacer frente a sus responsabilidades y a menudo descuidan o cumplen deficientemente numerosas funciones. Aunque se han hecho considerables progresos, el funcionamiento eficiente y eficaz no es uniforme en todas las administraciones ni en todas las regiones del mundo. Para resolver este problema, la OMC proporciona una amplia asistencia técnica a sus miembros y ha creado un programa de reforma y modernización de las aduanas, que tiene por objeto ayudar a las administraciones aduaneras a adquirir una mayor autonomía gracias a un mejor aprovechamiento de los recursos, un reforzamiento de la capacidad de gestión y la concepción de procesos y procedimientos aduaneros apropiados y eficaces.

19. La aplicación de un programa de reforma y modernización de las aduanas se suele completar con sistemas automatizados, como el SIDUNEA. Desde 1985 se ha instalado el SIDUNEA en más de 80 economías en desarrollo y en transición del mundo. El objeto del programa es simplificar y reducir los formularios y los procedimientos aduaneros y se funda en las recomendaciones y reglas de la OMC y la CEPE (incluidas las relacionadas con el Formulario Clave de las Naciones Unidas), ciertos códigos y otras normas, que además incorpora. El programa informático se puede adaptar a la metodología de valoración aduanera de cada país y traducir a su propio idioma oficial. La versión más reciente de SIDUNEA comprende un módulo para la gestión de los procedimientos de tránsito. La introducción de

⁴ ICC International Customs Guidelines (documento N° 103/190) de 10 de julio de 1997.

estos sistemas permite reasignar a los funcionarios a la evaluación de riesgos y a las actividades relacionadas con la seguridad⁵.

2. Automatización de la gestión del transporte

20. Los sistemas de vigilancia de los desplazamientos de la carga y del equipo de transporte son un medio para aumentar la eficacia de los elementos de la cadena de transporte en algunos países en desarrollo. Se dispone de tecnologías adecuadas para seguir al equipo de transporte y a la carga cuando entra y cuando sale de los puertos, a bordo de los ferrocarriles, en los lagos y posiblemente en carretera.

21. La incapacidad actual de los sistemas de gestión del tráfico para "hablar" con los operadores de diversos modos de transporte limita su capacidad para prestar servicios completos y constituir cadenas logísticas eficaces. Con objeto de resolver este problema, la UNCTAD ha elaborado un instrumento de gestión del transporte llamado Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (SIAC), constituido por una serie de aplicaciones informáticas concebidas para producir información administrativa que permita resolver los problemas de tránsito y transporte multimodal de la carga. El SIAC permite el intercambio electrónico de datos entre diferentes transportistas y les proporciona una información mejor para ayudarles a controlar sus respectivas operaciones y facilitar la planificación racional de la empresa. Constituye también una base de datos disponible para las partes inscritas en la correspondiente lista que tienen interés en un envío y en su transporte y les ofrece la información más reciente conocida sobre la ubicación y la condición de la mercancía y del equipo de transporte. Como registro a largo plazo de los datos sobre el transporte, permite a los gobiernos y a las instituciones analizar los problemas nacionales, subregionales y regionales y estudiar otras oportunidades de inversión en el sector de los transportes. El SIAC está ya instalado en 15 países.

3. Facilitación del comercio y seguridad

22. Los ataques terroristas lanzados el 11 de septiembre de 2001 son un ejemplo de la naturaleza crítica y sin embargo frágil del sistema de transporte internacional. Para que la economía mundial florezca, este sistema debe seguir prestando servicios seguros, protegidos, eficaces y fiables a los viajeros y a los clientes en todas las partes del mundo. En la última Cumbre del G8 (Kananaskis, Canadá, junio de 2002), los Jefes de Estado se pusieron de acuerdo en una serie de acciones que se llevarían a cabo en colaboración para promover la mayor seguridad del transporte terrestre, marítimo y aéreo y facilitar al mismo tiempo la circulación de personas, carga y vehículos con fines económicos y sociales legítimos.

23. Esta preocupación por la seguridad puede tener repercusiones inmediatas y a largo plazo en diversos aspectos prácticos de las transacciones de comercio internacional. La asociación aduanera y comercial contra el terrorismo lanzada por el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos y la adopción de medidas, como la iniciativa por la seguridad de los contenedores promovida por los Estados Unidos, se examinan actualmente en foros multilaterales. Este tipo de acción puede tener como resultado que se tengan en cuenta uno o más de los siguientes

⁵ Véanse detalles del programa en www.asycuda.org.

elementos, que pueden constituir un importante inconveniente para los pequeños participantes en los sistemas de comercio y transportes internacionales.

- a) *Distribución geográfica y concentración del tráfico.* La selección por el Servicio Aduanero de los Estados Unidos de "puertos seguros" puede conducir al reencaminamiento de corrientes importantes de tráfico entre ciertos orígenes y destinos, en particular los que se hallan en los Estados Unidos.
- b) *Capacidad de gestión de la cadena de suministro.* La asociación contra el terrorismo antes citada exige que los comerciantes trabajen con sus proveedores de servicios a lo largo de toda la cadena de suministro para mejorar los procesos y procedimientos de seguridad. Es indispensable supervisar diversos aspectos de cada eslabón de la cadena de suministro, comprendidos los empleados y el origen de la mercancía. Aunque sólo se puede requerir la aplicación de estos procedimientos en las cadenas de suministro con destino a los Estados Unidos, su existencia incitará ciertamente a los importadores, transportistas y comisionistas de transporte a elegir empresas que puedan presentar información fidedigna e idónea para su presentación a las autoridades aduaneras de los Estados Unidos. Ello puede excluir a ciertos abastecedores de países en desarrollo, dignos de confianza pero mal equipados.
- c) *Exigencias tecnológicas y financieras.* El control de los contenedores supone la disponibilidad y el empleo de un equipo costoso y los puertos de muchos países en desarrollo quizá no puedan obtener o atribuir los recursos necesarios para ello.
- d) *Consecuencias jurídicas.* La modificación de las prácticas y los procedimientos actuales resultantes de la preocupación por la seguridad pueden tener importantes consecuencias jurídicas, como un aumento de las obligaciones.

24. Desde el punto de vista positivo, estas iniciativas en materia de seguridad pueden perfectamente ofrecer la oportunidad de establecer un nuevo tipo de instrumento para la gestión del riesgo basado en el concepto de "información para la facilitación del comercio". Esta noción es análoga a la que aplican numerosas administraciones aduaneras, pero tiene un alcance más amplio. Su objeto consiste en reunir suficiente información sobre las comunidades comerciales para separar a los negociantes y transportistas "buenos" de los "malos" y para facilitar grandemente el comercio legítimo. Luego las autoridades aduaneras y de seguridad pueden consagrar más recursos a la represión del tráfico ilícito.

25. Lo ideal sería que se pudiese obtener en el plano mundial cierto tipo de información de esta clase gracias a un extenso empleo de sistemas TIC interconectados. Internet hace que esta operación sea más fácil que nunca y la reciente tendencia hacia unos proyectos ampliamente aceptados de agrupación de empresas e interconexión de redes favorecerá esta evolución. Así, la preocupación por la seguridad es un incentivo para aumentar el empleo de las TIC.

26. Cabe preguntarse si la actual preocupación por la seguridad añadirá no sólo gastos sino también valor al entorno del comercio institucional y efectivo de los países en desarrollo. La respuesta depende en gran parte de si se ofrece a éstos la asistencia necesaria en forma de recursos técnicos y financieros y la capacidad duradera de establecer una infraestructura autónoma y sostenible de gestión del comercio.

B. El entorno necesario

27. En la práctica, una transacción media puede exigir la participación de 30 partes (comerciantes, transportistas, bancos, aseguradores, comisionistas de transporte, corredores de aduanas, etc.) y requerir unos 40 documentos (muchos de ellos no sólo para el gobierno sino también para los transportistas, los depósitos de aduanas y otros componentes del proceso comercial)⁶. Además, varias fases de la transacción comercial internacional, como la venta, el transporte, los seguros y el pago, se desarrollan normalmente con arreglo a las normas y los reglamentos pertinentes. Por lo tanto, el buen funcionamiento del comercio internacional no sólo requiere la buena gestión de la cadena de suministro, con ayuda de la infraestructura y los servicios de transporte adecuados, sino también un marco jurídico idóneo.

1. Gestión de la cadena de suministro

28. Aunque las transacciones mercantiles internacionales tienen características comunes, si se examinan las cadenas de distribución y los circuitos de comercialización desde el punto de vista de un producto concreto se observan considerables diferencias. También en este caso, el entorno (fundamentalmente los servicios y la infraestructura) tiene una importante repercusión en la rapidez, el coste y la previsibilidad de la realización efectiva de las operaciones. En otras palabras, la eficacia de las operaciones comerciales depende en gran parte de la eficacia general del marco dentro del cual se emprenden. La productividad portuaria depende tanto de las calificaciones de la mano de obra, como estas calificaciones dependen del contexto cultural, los antecedentes sociales, la nutrición, las condiciones climáticas y otros factores, que influyen todos en la capacidad de aprendizaje de los trabajadores.

29. Partiendo de esta base, cabe preguntarse si los países en desarrollo que sufren de unas condiciones contextuales desfavorables y de un desarrollo económico menor lograrán en algún momento que su actuación sea eficaz. La respuesta es probablemente afirmativa si se piensa en las prácticas óptimas observadas en situaciones precisas en las que se ha aplicado el método sistémico bien conocido de la gestión de la cadena de suministro.

30. Por ejemplo, las cadenas de montaje de automóviles de los países en desarrollo consiguen funcionar con las reservas de un día y organizar la entrega justo a tiempo de los correspondientes productos y partes que llegan de orígenes diversos y distantes, incluidos los abastecedores locales. Para ello recurren ampliamente a técnicas avanzadas de programación, pedido y seguimiento de los productos. La productividad de las operaciones portuarias en Malasia y Panamá ha alcanzado un nivel equivalente al de los puertos más modernos y mejor administrados del mundo desarrollado. En el Brasil, las operaciones de transporte de carga a granel en trenes bloque figuran entre las más económicas en relación con el coste y se puede considerar que las prácticas de transporte intermodal de las exportaciones de mineral de hierro son las mejores del mundo.

31. ¿Cuál es pues la receta del éxito para montar una operación eficaz? Un sistema de transporte intermodal no alcanzará necesariamente la productividad óptima cuando cada uno de

⁶ Fermin Cuya, Vicepresidente Primero, Mattel, Inc., en el Simposio de la OMC sobre la Facilitación del Comercio, Ginebra, marzo de 1998.

sus eslabones y todos ellos funcionen a pleno rendimiento, sino más bien cuando estos eslabones adapten mutuamente su funcionamiento. Este método de gestión de la cadena del suministro, en el que se reúnen diferentes mundos que se adaptan mutuamente, pasa a ser así el modelo del rompecabezas de la facilitación del comercio, en el que se deben encajar diferentes piezas para obtener la imagen completa.

32. Los televisores producidos en Corea y vendidos en la Unión Europea no siguen el mismo trayecto -es decir, no utilizan los mismos circuitos comerciales- que las bolsas de yute producidas en Bangladesh o el banano exportado del Camerún al Canadá. Los circuitos comerciales pueden diferir también según el tipo de la bolsa de yute de Bangladesh o según el mercado de destino. Al mismo tiempo, cuando se los mete en un contenedor, todos estos productos diferentes, de orígenes diferentes y fabricados por procedimientos diferentes, acaban siendo cargados y transportados en el mismo barco y descargados en un puerto determinado de destino o tránsito. Una parte de la infraestructura, del equipo y de los servicios de base es común a todos ellos.

33. En cada caso, el punto de vista sistémico de extremo a extremo que ofrece el método de gestión de la cadena de suministro puede contribuir a idear o adaptar soluciones de facilitación del comercio a las condiciones generales y a las necesidades precisas de los circuitos comerciales relacionados con las transacciones de ciertos productos específicos.

2. Logística, servicios de transporte e infraestructura

34. El transporte desempeña una importante función en la calidad de la logística y de los servicios de la cadena de suministro y tiene que satisfacer unas condiciones de calidad crecientes en materia de flexibilidad, rapidez y fiabilidad para entregar la mercancía en un momento preciso y en un lugar preciso. Teniendo en cuenta la compleja interacción de las fuentes de abastecimiento, los abastecedores, los fabricantes, los detallistas y los consumidores, el transporte multimodal empieza a parecer la solución adecuada para adaptar los sistemas de transporte a las necesidades logísticas del consumidor final. El transporte multimodal permite la integración de una gran variedad de servicios de transporte en la cadena de suministro, con ayuda de unas TIC que funcionen debidamente. Esta integración puede fácilmente ofrecer el intercambio de información antes del transporte y en el curso del mismo, así como servicios avanzados, como la información en tiempo real, que aceleran la corriente de información, confieren a ésta una mayor fiabilidad y aumentan la calidad del servicio.

35. La obtención con éxito de unos servicios de transportes eficaces no sólo depende de la infraestructura básica del transporte, sino también, y más importante todavía, del establecimiento de mecanismos eficaces que garanticen el aprovechamiento con la máxima eficacia de la infraestructura disponible. El problema en muchos países en desarrollo es que la reglamentación, la planificación y la gestión de los diferentes elementos de la infraestructura de apoyo al comercio están en gran medida deshilvanados y se carece de una coordinación efectiva. La legislación y la reglamentación que rigen el ejercicio del comercio y la organización de los servicios de apoyo al comercio y de la infraestructura son a menudo anticuadas. Es necesario por lo tanto tomar disposiciones administrativas y de política modernas, que acaben con las disparidades y las inconsecuencias institucionales y orgánicas.

36. La diversidad de las limitaciones jurídicas y reglamentarias existentes en la administración nacional y en las administraciones locales crea una considerable confusión, y retrasos y gastos innecesarios, y ejerce presión sobre el gobierno para que adopte las normas y las prácticas internacionales. Los países habrán de hacer frente pues al reto especial de concebir textos reglamentarios y disposiciones orgánicas que permitan aprovechar de un modo óptimo las estructuras de la red física existentes y modifiquen gradualmente la función del gobierno, que pasaría a ser el promotor, en vez del administrador, de la infraestructura y los servicios de apoyo al comercio.

37. En el mercado mundial de hoy, toda nación comercial tiene necesariamente que adaptarse a las prácticas de gestión comercial de los países con que comercia e implícitamente a las prácticas de la industria internacional del transporte y la logística. La comunidad comercial debe pues examinar detenidamente su cadena de valor añadido (la gestión de la cadena de suministros) y el Estado tiene que estimular la existencia de un sistema eficaz de gestión del transporte proporcionando la infraestructura reglamentaria y física que permitirá el establecimiento de unos servicios eficaces de comercio y transporte.

38. El Estado y sus asociados comerciales deben colaborar para crear unas redes de transporte y unos mercados nacionales que funcionen debidamente y ofrecer condiciones que permitan aprovechar de un modo óptimo las tecnologías disponibles de transporte y comunicaciones. Así, las empresas tendrían acceso a unos transportes que corresponderían en calidad y eficacia a sus necesidades y esperanzas. El coste del acceso a estos medios debe ser razonable y tener en cuenta su mantenimiento a largo plazo y su ampliación.

39. La distribución de las responsabilidades por las actividades de transporte entre los sectores público y privado requiere una clara definición del mandato del sector público y de sus relaciones con sus asociados del sector privado para favorecer la eficacia operacional, el desarrollo de la capacidad y las inversiones alimentadas por el sector privado. Ello entraña una comprensión a fondo de los intereses en juego, de modo que los asociados públicos y privados estén en condiciones de ofrecerse mutuamente los servicios que están en mejores condiciones de aportar: un entorno reglamentario claro y eficaz y un conjunto básico de redes de infraestructura bien integradas en el caso del sector público y un sistema de servicios de transporte eficaces en relación con el coste en el caso del sector privado⁷.

40. Algunos gobiernos de países en desarrollo y ciertas colectividades comerciales locales desconocen la manera en que las prácticas competitivas en los mercados internacionales están cambiando con arreglo a principios modernos de gestión de la logística. A causa de su incapacidad para adaptarse a estas nuevas prácticas del mercado, corren el riesgo de quedar marginados en los mercados comerciales internacionales.

⁷ Véase "The Role of Logistics in Stimulating Economic Development", documento presentado en el Seminario sobre logística de Beijing (China) por Marc H. Juhel del Banco Mundial en noviembre de 1999.

3. El marco jurídico: transporte multimodal

41. Los convenios y los instrumentos jurídicos internacionales relacionados con el comercio y el transporte entre países tienen por objetivo principal crear un entorno jurídico coherente, transparente y previsible para facilitar el comercio y ofrecen a los gobiernos y a la comunidad comercial los instrumentos y las normas necesarios para mejorar el comercio internacional gracias a la armonización de la legislación y la reglamentación aplicables, así como a la simplificación de las formalidades y los procedimientos. Ello crea una certidumbre mayor y permite a los negociantes evaluar de antemano los posibles riesgos materiales y los riesgos jurídicos de una transacción determinada y tomar las medidas de protección necesarias.

42. Aunque en casi todas las esferas de la regulación jurídica internacional del comercio y del transporte se ha obtenido cierto grado de uniformidad internacional, en otros casos no sucede todavía así. El transporte multimodal o de puerta a puerta es un ejemplo importante. El crecimiento exponencial del transporte por contenedor ha repercutido considerablemente en las prácticas y las modalidades del transporte moderno. Los expedidores y los consignatarios que tienen a menudo interés en tratar con una parte (empresa de transporte multimodal (OTM)) que organiza el transporte de la mercancía de puerta a puerta y asume la responsabilidad contractual durante todo el trayecto. En las operaciones de transporte de puerta a puerta es a menudo difícil identificar el tramo o el modo de transporte que acarrea una pérdida, un daño o una demora. Sin embargo, con el marco de reglamentación actual, tanto la incidencia como el alcance de la responsabilidad del transportista puede depender crucialmente de a) si es posible localizar la pérdida y b) qué normas o reglamentos del considerable número posiblemente aplicables, considera pertinente el tribunal en un foro determinado.

43. Pese a los diversos intentos que se han efectuado para establecer un régimen internacional uniforme que rija la responsabilidad en el caso del transporte multimodal, no se ha establecido hasta la fecha un régimen de esta clase. El Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías de 1980 no obtuvo un número suficiente de ratificaciones para entrar en vigor. Las reglas de la UNCTAD y la CCI relativas a los documentos de transporte multimodal, que entró en vigor en enero de 1992, son una serie de cláusulas tipo concebidas para la incorporación en los contratos comerciales. A causa sin embargo de su naturaleza contractual, las Reglas están sujetas a cualquier texto legislativo aplicable que tenga fuerza vinculante y, como consecuencia, no pueden constituir una reglamentación internacional uniforme.

44. De ahí que el marco jurídico actual se componga de una combinación de instrumentos internacionales concebidos para reglamentar el transporte unimodal (marítimo, ferroviario, aéreo y por carretera), diversas leyes y reglamentos regionales, subregionales y nacionales y contratos tipo. La proliferación de leyes y reglamentos regionales, subregionales y nacionales en los últimos años ha tenido como resultado la tendencia a una mayor "desunificación" en el plano internacional. Aunque estas leyes y reglamentos se fundan hasta cierto punto en el Convenio sobre el Transporte Multimodal y en las Reglas de la UNCTAD y

la CCI, hay considerables diferencias en cuestiones clave como la responsabilidad, la limitación de la responsabilidad y la prescripción⁸.

45. Tras las recomendaciones formuladas en una Reunión Especial de Expertos convocada por el Secretario General de la UNCTAD en noviembre de 2001, la secretaría está actualmente efectuando un estudio de viabilidad para determinar si sería aconsejable, aceptable y viable elaborar un instrumento internacional que rija la responsabilidad nacida del transporte multimodal. Se espera que los resultados del estudio estén disponibles a comienzos del año 2003 y que contribuyan a las deliberaciones del Grupo de Trabajo de la CNUDMI, que ha iniciado recientemente el examen de un "proyecto de instrumento sobre derecho del transporte". El proyecto de instrumento tiene principalmente por objeto regular el transporte marítimo, pero se propone también su aplicación a todos los contratos de transporte multimodal con un tramo marítimo.

46. El tema tiene claramente la máxima importancia y requiere un cuidadoso examen por todas las entidades de los sectores público y privado que intervengan o estén interesadas en la facilitación del comercio internacional mundial.

III. CUESTIONES DE DESARROLLO RELACIONADAS CON LA DIMENSIÓN

47. La facilitación del comercio se debe considerar y realizar como un factor de desarrollo y no sencillamente como un instrumento administrativo con una repercusión limitada en las operaciones de comercio transfronterizas, puesto que puede fomentar una mayor capacidad pública para supervisar y vigilar el comercio exterior, así como apoyar a las comunidades del comercio de exportación nacional existentes y en potencia. Al mismo tiempo, las necesidades y las prioridades de los países en materia de facilitación pueden diferir en cuanto a la estructura del comercio, los asociados comerciales y la infraestructura y los servicios de transporte disponibles.

48. En el Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC se debaten actualmente unas reglas para la facilitación del comercio con objeto de determinar las modalidades de las posibles negociaciones después del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial e identificar las necesidades y prioridades de los miembros en materia de facilitación del comercio.

A. Necesidades y prioridades

49. Las transacciones comerciales internacionales son bilaterales por definición: en una operación comercial determinada, hay siempre un origen y un destino. Las transacciones pueden ser más sencillas o más engorrosas, según los factores comunes que existen entre los asociados comerciales (en particular los culturales, los económicos y la proximidad geográfica o su ausencia). La cercanía o el alejamiento supone más o menos factores comunes. La facilitación del comercio consiste precisamente en crear una comunidad de normas y prácticas, no sólo entre

⁸ Véase el informe de la secretaría de la UNCTAD titulado "Implementation of Multimodal Transport Rules" (UNCTAD/SDTE/TLB/2 y Add. 1).

los entornos respectivos de los asociados comerciales, sino también entre diferentes participantes dentro del mismo país.

50. Las prioridades para la aplicación de las medidas de facilitación del comercio dependen pues generalmente de los intereses comunes de los asociados comerciales. En la mayoría de los casos, los principales asociados comerciales son también países vecinos y los vecinos se asocian cada vez más a los grupos de integración regional.

1. Marco regional para la facilitación del comercio

51. La facilitación del comercio internacional tiene fundamentalmente tres posibles niveles no exclusivos:

- a) *Adopción de procedimientos equivalentes.* Cabe que los asociados utilicen procedimientos con necesidades de datos análogas, pero que se ocupen de la cuestión independiente; ejemplos de este primer nivel son los documentos comerciales uniformes.
- b) *Adopción de procedimientos complementarios.* En este nivel más avanzado, algunos de los procedimientos aplicados en un país son reconocidos y, por lo tanto, válidos en los demás; el sistema TIR es un ejemplo de este segundo nivel.
- c) *Adopción de procedimientos integrados o unificados.* Ello sucede en el seno de agrupaciones como la Unión Europea, en la que los procedimientos de despacho en aduanas de un país son reconocidos en los demás Estados miembros.

52. En la actualidad, la facilitación del comercio es una cuestión prioritaria en casi todas las agrupaciones regionales existentes. En la Unión Europea y en otras agrupaciones económicas regionales de América Latina, Asia y África se puede observar la existencia de programas de facilitación multilateral del comercio muy avanzados. La experiencia enseña que las agrupaciones regionales siguen siendo el contexto que más posibilidades de éxito ofrece para emprender la facilitación del comercio en el plano internacional.

53. Aunque hasta cierto punto el progreso de la facilitación del comercio se acelera si los países pertenecen a bloques comerciales, las medidas que se adoptan en el plano nacional pueden facilitar también el intercambio de bienes y servicios con el extranjero a todos los asociados comerciales de la nación de que se trate. Por ejemplo, Suiza y Chile han elaborado soluciones unilaterales que benefician a esos dos países y a sus asociados comerciales.

54. El objetivo final de toda medida de facilitación del comercio es que sea posible llevar a cabo completamente una transacción comercial internacional como una operación única, una sola corriente física ininterrumpida de puerta a puerta, enteramente supervisada, pero con exclusión de toda interferencia, por procedimientos administrativos y financieros convenidos por todos los interesados. Los países en desarrollo que deseen establecer un programa de facilitación del comercio deberán pues tener en cuenta los orígenes y los destinos principales de su comercio actual y previsto y definir sus necesidades y prioridades -cuando proceda- junto con sus asociados de un grupo de integración determinado.

2. Asociación de los sectores público y privado locales

55. En el plano nacional, las necesidades y las prioridades se definen de un modo óptimo en el contexto de las comunidades locales de comercio y transporte. A estos efectos, conviene crear agrupaciones de partes interesadas. Estas agrupaciones deben comprender a los sectores público y privado, incluidos los transportistas y operadores finales, los comisionistas de transporte, los negociantes, las administraciones aduaneras y otras instituciones gubernamentales pertinentes. La función esencial de las agrupaciones para la facilitación de los transportes debe consistir en examinar los principales obstáculos y las posibles mejoras y establecer los requisitos para unas operaciones de transporte y comercio eficaces.

56. Las agrupaciones creadas para la facilitación del comercio deben reunir a las partes interesadas en el extremo del puerto marítimo, en los puntos de cruce de fronteras y en los principales puntos continentales de destino y de origen de las operaciones de transporte y comercio. Las agrupaciones deben servir también para que los miembros compartan sus conocimientos e intercambien información y soluciones con agrupaciones asociadas en el seno de una red situadas en otros puntos del corredor.

57. El sistema de ventanilla única es un buen ejemplo de un tipo de agrupación para la facilitación del comercio. En muchos países se han generalizado los departamentos administrativos de ventanilla única. En este sistema, todos los procedimientos pueden empezar y terminar en un solo y único lugar. Toda la documentación relacionada con las exigencias de diversos organismos gubernamentales se puede recibir y verificar en cuanto a validez y coherencia en un departamento administrativo antes de su expedición a las partes interesadas en los departamentos oficiales correspondientes. Una vez que se han completado los procedimientos documentales, la autorización final, el despacho o el permiso se puede efectivamente recibir en el mismo lugar en que inicialmente se solicitó. Esta solución tan sencilla exige sin embargo una organización muy completa, tanto en lo que respecta a la formación de los funcionarios públicos, como a la coordinación y comunicación entre organismos. Son esenciales la participación del sector privado y, en particular, la participación del usuario.

3. Redes de cooperación internacional

58. En abril de 2002, para atender una petición del Comité de Alto Nivel sobre Programas de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas, la UNCTAD convocó la primera reunión entre organismos para determinar las cuestiones de facilitación del comercio que se habían de abordar efectivamente de una manera coordinada.

59. Aunque el paso que se daba era muy preliminar, los participantes en la reunión establecieron una primera relación entre los principales organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de la facilitación del comercio y acordaron establecer un mecanismo para que los organismos participantes compartiesen sus conocimientos y experiencia. También se sentaron las bases para la colaboración en la prestación a los países en desarrollo de una asistencia técnica mayor y una mayor ayuda para la creación de capacidad.

60. A medida que se han ido adoptando medidas de facilitación del comercio en los planos nacional, regional y mundial gracias a las contribuciones de las organizaciones internacionales

interesadas, estas organizaciones han ido adaptando a lo largo de los años sus respectivas funciones de un modo diferente y complementario. Organizaciones como la CEPE de las Naciones Unidas, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Internacional de Normalización (ISO) y la OMA actúan como centros técnicos y de desarrollo para la mayoría de las normas internacionales existentes de facilitación del comercio. La Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio del Banco Mundial es ahora un centro bien conocido de coordinación para la difusión de la información relacionada con la facilitación del comercio, así como un foro para el debate mundial. La asistencia de la UNCTAD sigue siendo la fuente principal de estrategias de desarrollo y aplicación efectivas.

61. Los países en desarrollo que desean mejorar el rendimiento de su comercio exterior disponen ahora de una gran variedad de instrumentos y estructuras institucionales. La cooperación técnica es ciertamente un sector en el que conviene coordinar las actividades multilaterales para ayudar a los países en desarrollo a sacar provecho de la función y la competencia de cada organismo como parte de un mecanismo de creación de conocimientos orientado a la acción.

B. Posibles normas sobre facilitación del comercio

1. La situación actual y los cambios previstos

62. En virtud del párrafo 27 de la Declaración Ministerial de Doha⁹, el Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC examinará los artículos V, VIII y X del GATT e identificará las necesidades y prioridades de los miembros de la OMC. Esta actividad tiene por objeto la adopción, por consenso explícito, de la decisión de iniciar negociaciones sobre un futuro acuerdo de facilitación del comercio en el quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial, cuya celebración está prevista en Cancún, México, en 2003.

63. Sin embargo, aparte de las normas del GATT, las actividades de facilitación del comercio han seguido siendo principalmente fruto del esfuerzo voluntario de los sectores gubernamental o privado. Las reglas imperativas de derecho siguen siendo la excepción. Aparte de los acuerdos sobre transporte internacional como la Convención relativa al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera (EMR) o las Reglas uniformes del CIM concernientes

⁹ "Reconociendo los argumentos en favor de agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de mercancías, incluidas las mercancías en tránsito, y la necesidad de potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad en esta esfera, convenimos en que después del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial se celebrarán negociaciones sobre la base de una decisión que se ha de adoptar, por consenso explícito, en ese período de sesiones respecto de las modalidades de las negociaciones. En el período que transcurra hasta el quinto período de sesiones, el Consejo del Comercio de Mercancías examinará y, según proceda, aclarará y mejorará los aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994 e identificará las necesidades y prioridades de los Miembros, en particular los que son países en desarrollo y menos adelantados, en materia de facilitación del comercio. Nos comprometemos a asegurar la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad adecuados en esta esfera."

al contrato de transporte ferroviario internacional de mercancías, en los que se prevén unas exigencias de documentación simplificadas, la mayoría de los instrumentos de facilitación del comercio recomiendan, más bien que imponen o exigen, medidas cuyo cumplimiento sea obligatorio.

64. Esta situación puede cambiar radicalmente en los próximos años, si las normas de facilitación del comercio pasan a formar parte de un entorno jurídico multilateral vinculante para el sistema de comercio, y cuando así suceda. Ello constituiría un importante progreso que requeriría un esfuerzo considerable a los países en los que la facilitación del comercio está todavía rezagada.

65. Sin entrar en un análisis detallado de los tres artículos mencionados en el párrafo 27, conviene decir que contienen disposiciones en virtud de las cuales los miembros tienen que tomar medidas básicas para cumplir sus obligaciones. Por ejemplo:

- a) *Para cumplir el artículo V* se puede establecer un sistema administrativo que permita vigilar el libre tránsito de mercancías, sin perturbarlo.
- b) *Para cumplir el artículo VIII* se puede instalar un sistema merced al cual las tarifas y las formalidades se apliquen equitativamente y sobre una base no discriminatoria.
- c) *Para cumplir el artículo X* parece adecuado establecer y mantener un sistema nacional de información sobre el comercio accesible al público. (En el recuadro 1 se describe el sistema de datos sobre el comercio internacional del Gobierno de los Estados Unidos, como ejemplo de esta clase de sistemas complejos.)

2. Variantes

66. Según su grado de desarrollo y su progreso individual en el cumplimiento de los artículos existentes, cabe que los países deseen tomar posición sobre la conveniencia general de las negociaciones o estén por otra parte dispuestos a sumarse a las negociaciones bajo ciertas condiciones. Estas condiciones pueden comprender, entre otras, un compromiso claro y vinculante de los miembros de aportar la asistencia técnica y elaborar los programas de creación de capacidad necesarios para aplicar las disposiciones enmendadas o la concesión de un trato especial y diferenciado para dar tiempo a que la asistencia permita la realización. Las reglas de negociación sobre la facilitación del comercio pueden no ser adecuadas en vista de todas las recomendaciones y normas ya disponibles, pero su existencia propiamente dicha no constituiría una razón válida para abstenerse de negociar un nuevo instrumento. Por el contrario, su contenido debería tenerse en cuenta en este proceso, en vista especialmente de que no han sido efectivamente aplicadas.

67. En efecto, el párrafo 27 de la Declaración de Doha puede ofrecer la primera oportunidad, aunque probablemente no sea la última, de debatir, vincular y quizá resolver algunas facetas difíciles de la facilitación del comercio:

- a) *Con la facilitación del comercio se persigue aportar beneficios efectivos a los sectores de la administración pública y del comercio privado.* Los obstáculos innecesarios a un comercio más sencillo, más libre y menos oneroso regional o

mundial tienen que desaparecer, pero las administraciones públicas responsables de la supervisión del comercio exterior deberán al mismo tiempo ser más eficaces y eficientes. Esta importante cuestión ha adquirido últimamente nueva urgencia a causa de las medidas de seguridad intensificadas que se aplican para combatir el tráfico ilícito. Los programas de creación de capacidad y de asistencia técnica nacidos de acuerdos vinculantes pueden aportar un mejoramiento efectivo del funcionamiento de las administraciones y soluciones duraderas en bien del interés público.

- b) *Obtención de recursos técnicos y financieros para la aplicación.* Como actividad voluntaria, la facilitación del comercio ha ocupado sistemáticamente un lugar poco importante en la lista de prioridades para el uso de recursos financieros escasos. Será conveniente utilizar un criterio inverso cuando el incumplimiento de una norma acabe siendo más costoso que la aplicación de las medidas requeridas. En los casos en que existan obligaciones vinculantes, el Estado deberá dirigir el proceso de cambio y podrá pedir al sector privado que ayude a aportar los conocimientos técnicos necesarios a las operaciones de transporte y comercio internacionales.

68. Se deben buscar unos posibles mecanismos para evitar el estancamiento en el caso de los países que deseen adoptar una posición positiva en la negociación de nuevas normas para la facilitación del comercio. El caso del Canadá y Costa Rica merece atención particular.

69. En abril de 2001, el Canadá y Costa Rica firmaron un Tratado de Libre Comercio que tiene un capítulo entero dedicado a la facilitación del comercio¹⁰. Entre otras cosas, este capítulo tiene por objeto aumentar la eficacia de los procedimientos comerciales y reducir las formalidades y los gastos para las empresas canadienses y costarricenses. Es el primer tratado de libre comercio bilateral que contiene disposiciones innovadoras independientes sobre la facilitación del comercio.

70. Ambos países acordaron administrar sus procesos de importación y exportación de las mercancías negociadas en virtud del Tratado utilizando unos procedimientos eficaces, transparentes y previsibles basados en los instrumentos o normas de comercio internacional que las Partes hubiesen aceptado. Los elementos esenciales son la consulta, la cooperación, la asistencia técnica y el intercambio de información, incluida la información sobre prácticas óptimas, con objeto de promover la aplicación y la observancia de las medidas de facilitación del comercio acordadas en el Tratado. En particular, se considera que la cooperación técnica tiene una importancia fundamental para facilitar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el Tratado y para facilitar en mayor grado el comercio.

71. Las disposiciones contenidas en el capítulo sobre la facilitación del comercio podrían servir de ejemplo de la aplicación efectiva de medidas para facilitar las operaciones mercantiles entre asociados comerciales. Aunque el Tratado fue concebido como un instrumento bilateral, probablemente se podrían adaptar y recuperar ciertas características del mismo en los planos regional y multilateral.

¹⁰ El texto del Tratado se puede consultar en www.sieca.org.gt/Publico/Marco_legal/TRATADOS/CR-CAN/default.htm.

El ITDS del Gobierno de los Estados Unidos

Ejemplo de sistema nacional de información

Que cumple el artículo X del GATT de 1994

UN SISTEMA DE COMERCIO Y SEGURIDAD PARA EL SIGLO XXI

El International Trade Data System (ITDS) es un proyecto de creación de un sistema que permita reunir toda la información necesaria para la tramitación federal del comercio que cruza las fronteras de los Estados Unidos. El sistema ITDS se crea para mejorar los procedimientos comerciales, la promoción del comercio, la evolución de la política comercial y las estadísticas comerciales en beneficio del público y del Estado.

El ITDS es una iniciativa federal (iniciativa IT06) en materia de tecnología de la información en el ámbito del National Performance Review. La iniciativa tiene por objeto aplicar un sistema integrado en todos los departamentos gubernamentales para la obtención, el empleo y la difusión por medios electrónicos de los datos sobre el comercio internacional. El ITDS fue presentado y descrito en septiembre de 1995 en el memorando del entonces Vicepresidente Gore "Implementing the International Trade Data System" (15 de septiembre de 1995) y reafirmado en el informe de la Junta de Servicios de Tecnología de la Información del Estado, "Access America: Reengineering Through Information Technology" (febrero de 1997).

Inicialmente se creó una oficina especial para el sistema ITDS dependiente del Ministro de Hacienda. El 17 de noviembre de 1999, la oficina del ITDS y sus funciones y recursos auxiliares se transfirieron al servicio de aduanas, de cuya oficina de información y tecnología forma parte ahora. Dirige el proyecto del ITDS una junta de directores procedentes de distintos organismos, actualmente presidida por un representante de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos.

El sistema ITDS facilitará la tramitación de la información a las empresas y a los organismos federales, cuyo número es superior a 100, que intervienen en el comercio internacional. El actual sistema de tramitación automatizada de aduanas, el Automated Commercial System (ACS), está concebido para atender las necesidades de algunos organismos federales; el ITDS estará concebido en cambio para satisfacer a todos los organismos que necesitan datos sobre el comercio internacional, incluidos los organismos a los que el actual sistema ACS no atiende.

Cuando importan o exportan, los comerciantes tienen que presentar información a los organismos de comercio adecuados para que éstos determinen, por ejemplo, la admisibilidad legal de la mercancía importada, el arancel aplicable a esa mercancía, la seguridad o inseguridad de un camión destinado a circular por las autopistas de los Estados Unidos o la inocuidad de los productos alimentarios. Actualmente, los negociantes tienen que proporcionar esta información a cada uno de los organismos

utilizando toda una variedad de sistemas informáticos diferentes, una multitud de formularios impresos o una combinación de sistemas y formularios. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ha estimado que el coste de la presentación de información redundante y la preparación de la documentación oscila entre el 4 y el 6% del coste de la mercancía.

Con el ITDS, los comerciantes presentarán al ITDS los datos electrónicos normalizados para la importación y la exportación una vez solamente. Después, el ITDS distribuirá esos datos normalizados a los organismos federales pertinentes interesados en la transacción para que éstos determinen su selectividad y evalúen el riesgo. El ITDS proporcionará a cada organismo sólo la información de interés para su función. Así, el sistema ITDS será un servicio oficial de obtención y distribución de datos, la "ventanilla única" por la cual la información necesaria para cada transacción podrá transitar eficazmente de los comerciantes a los organismos. Los requisitos actuales que obligan a los comerciantes a presentar información redundante a múltiples organismos federales desaparecerán. El sistema ITDS bastará para los procedimientos utilizados en múltiples organismos, incluidos el acopio, el proceso, la utilización, la difusión y el almacenamiento de los datos. Además de ayudar a los organismos del Gobierno Federal a tramitar las transacciones de importación y exportación, el ITDS servirá de marco para reunir información destinada a esos organismos y permitirá que las aduanas les ayuden más eficazmente en la aplicación de las leyes y reglamentos relacionados con el comercio internacional.

La elaboración del ITDS se coordinará con la elaboración del Customs Automated Commercial Environment (ACE), el empeño más amplio de modernización de las aduanas, y las necesidades actuales y futuras de los sistemas de tramitación de otros organismos.

Fuente: ITDS Background - <http://www.itds.treas.gov/itdsivr.html#ITDS>.

IV. DE CARA AL FUTURO

A. Análisis de los problemas y sus posibles soluciones

72. Cuando un país miembro de la OMC, en particular uno de los menos adelantados, asume obligaciones en materia de procesos de comercio o reglamentación "nacional", el cumplimiento de esas obligaciones requerirá cambios, incluida la aplicación de nuevos sistemas y procesos encaminados a garantizar esa aplicación. Las consecuencias afectan luego mucho a los interesados directos de los sectores público y privado. ¿El proyecto de reglas de la OMC permitirá diagnosticar correctamente los supuestos problemas que repercuten en el comercio? ¿El proyecto de reglas aportará un remedio adecuado? ¿Cuál será el coste de la aceptación de esas normas y qué beneficios se espera obtener? Por último, ¿de qué fondos se dispone para garantizar una asistencia técnica adecuada y el apoyo a la creación de capacidad en lo que respecta a la facilitación del comercio?

73. Responder a estas preguntas en términos cualitativos es probablemente posible, pero la respuesta no será necesariamente muy objetiva. Dar respuestas cuantitativas no es ciertamente una tarea fácil. En efecto, la complejidad del comercio internacional, la diversidad de las mercancías negociadas y la variedad de las condiciones en que se transporta la mercancía, se transfieren los pagos y se intercambia información entre asociados comerciales muy distintos, impone tal cantidad de supuestos que toda evaluación cuantitativa que se efectúe carecerá probablemente de sentido.

74. Un método razonable sería partir de dos asociados comerciales e identificar las principales clases de mercancías o productos básicos que negocian. (Por ejemplo, una clase se podría considerar importante por el valor de exportación o por el valor añadido que genera en el plano nacional la transacción de exportación.) En este limitado número de clases, sería posible analizar la cadena del suministro desde el productor al consumidor.

75. El análisis se centraría pues en unos corredores de comercio y transporte precisos para mercancías o productos básicos seleccionados. Así sería posible estudiar y mejorar la gestión de las cadenas de suministro utilizando un método secuencial, en el que los abastecedores son los servicios de apoyo al comercio y el transporte, y la cadena de producción es la operación comercial propiamente dicha. El "producto" en esta cadena de producción es la entrega final de la mercancía importada o la expedición de la mercancía exportada. Habría que elaborar métodos de medición para identificar los tramos frágiles o los factores importantes de coste y demora e idear estrategias que permitan mejorar la situación.

76. En este método, se debería medir la calidad del corredor por el que transitan las mercancías o los productos básicos seleccionados en función de la puntualidad de la entrega o su retraso, los gastos innecesarios y la seguridad (es decir, si las mercancías se transfieren sin deterioro al agente siguiente). La capacidad del corredor se podría medir en toneladas métricas o en unidades de las mercancías o de los productos básicos seleccionados; su productividad sería el rendimiento en relación con factores de tiempo o de coste; y su competitividad se determinaría, comparando la capacidad y la productividad de los servicios y la infraestructura del corredor con indicadores análogos o de referencia de otras regiones.

77. Este análisis permitiría determinar los problemas esenciales que se plantean al transporte de las mercancías seleccionadas a lo largo de esos corredores y luego se podrían tomar las medidas adecuadas para resolver dichos problemas, medidas que se podrían extraer directamente de los instrumentos o las mejores prácticas internacionales reconocidos que ya existen o que se podrían adaptar -en la medida de lo posible- a las condiciones locales de los asociados en la transacción comercial. En la fase piloto, la aplicación de estas medidas se podría perfectamente limitar a las mercancías seleccionadas en los corredores seleccionados.

78. Teniendo en cuenta la necesidad de hacer frente a las amenazas existentes contra la seguridad, el análisis debe tender a la adopción de medidas concretas para crear un sistema de información para la facilitación del comercio y los transportes fundado en las TIC y en técnicas como la gestión del riesgo y la selectividad de los controles, así como en la asociación entre los sectores público y privado del comercio y el transporte.

B. Asistencia técnica

79. Se deben concebir actividades de cooperación multilateral para evaluar las posibles consecuencias de las decisiones mundiales en materia de facilitación del comercio tomadas como parte del sistema de comercio de la OMC y las modalidades de aplicación de estas disposiciones vinculantes sobre la facilitación del comercio en los países en desarrollo en los planos nacional y regional. Conviene explorar los posibles proyectos de cooperación entre la UNCTAD y la OMC para lograr una aplicación coherente, completa y complementaria de las actividades de asistencia técnica.

80. El alcance de la asistencia técnica y de la creación de capacidad en materia de facilitación del comercio no se debe limitar a los debates en curso sobre las posibles negociaciones. Un enfoque tan miope reduciría, aplazaría o incluso destruiría la posibilidad de un esfuerzo más general en muchos países en desarrollo. Las actividades de asistencia técnica y creación de capacidad en el contexto existente después de Doha podría mejorar el grado de sensibilización de los participantes y los negociadores, pero no es probable que alcancen a los numerosos interesados directos de muchos países que luchan por conseguir unas mejores condiciones de comercio para poder sobrevivir en la economía mundial.

81. Las nuevas iniciativas se deben centrar en la sostenibilidad a largo plazo de la creación de capacidad en los países en desarrollo y en la participación de las entidades públicas y privadas nacionales y regionales. "Pensamiento universal, acción local": la facilitación del comercio basada en unos modelos internacionales normalizados sólo se podrá llevar efectivamente a la práctica si se adapta la aplicación de esos modelos a circunstancias locales tales como la capacidad de recursos humanos e institucional, el marco reglamentario y el contexto cultural.

82. A diferencia de la asistencia técnica tradicional, que se funda casi exclusivamente en los conocimientos de especialistas extranjeros, este método se apoyaría fuertemente en la experiencia y los conocimientos técnicos regionales y locales. Ello permitiría aplicar las recomendaciones y las normas internacionales pertinentes en entornos precisos. Con este método se aspira a garantizar la propiedad a los beneficiarios y a velar por la creación de innovaciones y de un aprendizaje duradero en las estructuras de facilitación del comercio y el transporte.

83. Cabría lanzar una iniciativa mundial que aprovecharse las tendencias actuales en materia de agrupaciones y el extenso conocimiento de las mismas y de los beneficios sobradamente demostrados que aportan por cuanto crean estructuras de aprendizaje e innovación que favorecen la competitividad sectorial.

84. Esta iniciativa, que podría llamarse por ejemplo CLEAR-Trade, ("Community of Like-Minded Enterprises and Administrations to Release Trade": comunidad de empresas y administraciones de criterio afín para liberalizar el comercio), establecería vínculos entre las agrupaciones de facilitación del comercio establecidas por las partes interesadas en el comercio y el transporte en los planos multilateral, regional, nacional y local. Podría lanzar esta iniciativa la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación por conducto del Comité de Alto Nivel sobre Programas y podrían participar en ella los sectores público y privado y otras organizaciones multilaterales, internacionales y regionales.

85. La UNCTAD podría contribuir a la preparación de un programa de trabajo y de un proyecto de estructura práctica para el establecimiento de CLEAR-Trade. Algunas entidades gubernamentales con experiencia en las iniciativas de asociación comercial podrían aportar una contribución positiva a este proyecto.
