



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/EM.24/2
29 de junio de 2005

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 la facilitación del comercio
como motor del desarrollo
Ginebra, 21 a 23 de septiembre de 2005
Tema 3 del programa provisional

LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO COMO MOTOR DEL DESARROLLO

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La necesidad de facilitar el comercio y el transporte ha aumentado con el transcurso de los años como resultado de las tendencias observadas en la producción mundializada, las nuevas estructuras del comercio, los avances en el ámbito de la logística y la difusión de las nuevas tecnologías. El inicio de las negociaciones sobre facilitación del comercio en la OMC ha llevado la cuestión al primer plano de la agenda de desarrollo de la mayoría de los países en desarrollo. Antes de programar la aplicación de medidas específicas de facilitación del comercio y los transportes, los países en desarrollo y sus asociados para el desarrollo deberían identificar sus necesidades y prioridades concretas en la materia. Es necesario percibir claramente qué herramientas de facilitación, de entre todas las posibles, son pertinentes en cada situación, y tener una idea clara de sus costos y beneficios, así como de los plazos para ponerlas en práctica. En lo que se refiere a la aplicación de los futuros compromisos en el marco de los artículos V, VIII y X del GATT, el anexo D del Paquete de Julio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) establece unos vínculos claros entre las necesidades y prioridades de los miembros, la asistencia técnica y la creación de capacidad y el trato especial y diferenciado. Será necesario evaluar las capacidades de los países en desarrollo y países menos adelantados (PMA) para poner en práctica las referidas medidas y elaborar programas nacionales de asistencia técnica que garanticen la capacidad de aplicación y velen por el aprovechamiento de todos los beneficios derivados de las medidas de facilitación.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
A. Introducción.....	1 - 4	3
B. La facilitación del comercio y el transporte y el desarrollo	5 - 20	4
Tendencias del comercio internacional y la logística.....	5 - 9	4
La facilitación del comercio y el transporte como parte de la reforma estructural	10 - 13	5
Relaciones entre la facilitación del comercio y el transporte y el desarrollo	14 - 16	6
Método coherente de enfocar la facilitación del comercio y el transporte	17 - 20	7
C. Necesidades y prioridades	21 - 40	8
Normas internacionales, aplicación adaptada a las prioridades nacionales	21 - 25	8
Un proceso estructurado	26 - 34	9
Objetivos básicos de un programa nacional de facilitación del comercio y el transporte	35 - 37	11
Alcance y horizonte temporal de los programas de facilitación del comercio y el transporte	38 - 40	12
D. Los artículos V, VIII y X del GATT	41 - 62	12
De Singapur al Paquete de Julio	41 - 47	12
Trabajos en el Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio	48 - 49	14
Características del artículo V.....	50 - 51	15
Características del artículo VIII.....	52	16
Características del artículo X.....	53 - 54	17
Aspectos coincidentes de las propuestas para la aclaración y mejora de los tres artículos	55 - 57	18
Otras cuestiones importantes relacionadas con la determinación de las necesidades y prioridades, la asistencia técnica y el apoyo a la creciente capacidad, así como con el trato especial y diferenciado	58 - 62	18
E. El camino a seguir	63 - 66	19

A. Introducción

1. Durante los últimos decenios el comercio mundial de mercancías ha crecido a un ritmo dos veces y media superior al de la producción mundial. Se comercia cada vez más con componentes y productos sin acabar que sirven para producir bienes y prestar servicios. Por consiguiente, los productores y comerciantes necesitan que los servicios logísticos sean rápidos, fiables y frecuentes, lo que a su vez sólo es posible en un entorno tendente a la facilitación del comercio y los transportes.

2. Las largas esperas en los pasos fronterizos y en los puertos, derechos excesivos o las formalidades engorrosas y las normas y reglamentaciones comerciales y de transporte poco claras o inadecuadas pueden ser serios obstáculos para el comercio y, en consecuencia, afectar negativamente a la inversión y la creación de empleo. Los países en desarrollo dependen de la facilitación eficaz del comercio para sus procesos de desarrollo. Sólo podrán disfrutar de las ventajas de un desarrollo impulsado por el comercio, lo que incluye un aumento de las exportaciones de productos manufacturados y del comercio Sur-Sur, si sus importaciones y exportaciones no deben hacer frente a unos costos de transacción excesivos, a incertidumbres y a demoras.

3. El 1º de agosto de 2004 las negociaciones sobre facilitación del comercio fueron incluidas en la decisión del Consejo General de la OMC conocida con el nombre de "Paquete de Julio". Los miembros de la OMC iniciaron a partir de entonces un proceso de negociación sobre facilitación del comercio que se centra en la mejora de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994, que tratan de la libertad de tránsito, los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, y la transparencia de los procedimientos comerciales, respectivamente. El inicio de las negociaciones sobre facilitación del comercio en la OMC ha llevado la cuestión al primer plano de la agenda de desarrollo de la mayoría de los países en desarrollo.

4. La Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo, en su noveno período de sesiones, celebrado en Ginebra en febrero de 2005, convino en celebrar una Reunión de Expertos sobre "la facilitación del comercio como motor del desarrollo". La presente nota pretende dar información acerca de los antecedentes de esta Reunión de Expertos presentando el contexto amplio de la facilitación del comercio y los transportes desde el punto de vista del desarrollo. Consta de tres partes:

- La parte B trata de la relación entre la facilitación del comercio y el transporte y el proceso de desarrollo. Se ocupa de las tendencias del comercio internacional y la logística, la facilitación del comercio y del transporte como parte de la reforma estructural, y la necesidad de asistencia financiera y técnica y de creación de capacidad.
- La parte C aborda la identificación de necesidades y prioridades, el proceso para evaluarlas y la pertinencia de este ejercicio en la definición de programas de facilitación del comercio y del transporte desde la perspectiva de la política nacional de comercio y con miras al proceso de negociación que está teniendo lugar en la OMC.

- La parte D se ocupa de las labores del Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio y saca a relucir propuestas relacionadas con los artículos V, VIII y X del GATT, algunas de las características que tienen en común y las propuestas que se centran particularmente en las modalidades incluidas en el anexo D del Paquete de Julio.

B. La facilitación del comercio y el transporte y el desarrollo

Tendencias del comercio internacional y la logística

5. La facilitación del comercio y el transporte es cada vez más importante para que los países en desarrollo puedan disfrutar de los efectos beneficiosos de la producción mundial y las estructuras cambiantes de los flujos comerciales. Los procesos de producción mundializada están estrechamente vinculados al aumento del comercio intraempresarial y del comercio de componentes y productos sin acabar. Los países que no faciliten lo suficiente el comercio y el transporte no atraerán las inversiones necesarias para participar en este proceso. Además, hasta ahora, no todos los países en desarrollo y PMA sacan partido de la "nueva geografía del comercio", que a menudo implica un aumento de exportaciones de productos manufacturados desde los países en desarrollo y una proporción mayor del comercio Sur-Sur. Las largas esperas en los pasos fronterizos y en los puertos, los derechos excesivos o las formalidades engorrosas y las normas y reglamentaciones comerciales y de transporte poco claras son algunos de los obstáculos principales para los países que aún no participan en la nueva geografía del comercio.

6. El comercio y el transporte internacionales tienen lugar en un complejo marco de leyes, reglamentos y normas. En teoría, este marco debería facilitar la interacción transfronteriza, pero en muchos aspectos no es así. En algunos ámbitos, como la responsabilidad civil en el transporte multimodal, escasean las reglas y normas uniformes aceptadas internacionalmente, lo cual aumenta la complejidad del marco jurídico. En otros ámbitos, existen reglas y normas uniformes aceptadas internacionalmente, pero su aplicación en el ámbito nacional es deficiente. En muchos casos, las reglas y normas aplicables son poco transparentes.

7. El uso de contenedores, en particular, facilita la prestación de servicios de transporte multimodal de puerta a puerta. Desde 1985 los movimientos de contenedores en los puertos de todo el mundo se han multiplicado por siete, pero muchos PMA sin litoral se aprovisionan aún mediante servicios de transporte no contenedorizados. Esta situación se debe principalmente a la deficiencia de las infraestructuras, los elevados riesgos y los costos adicionales derivados del comercio de tránsito. De igual modo, cada vez se utilizan más las tecnologías de la información y las comunicaciones en las operaciones comerciales y logísticas internacionales. Sin embargo, el uso de tecnologías obsoletas para los trámites aduaneros y demás procedimientos comerciales, o la duplicación de los requisitos de registro de datos, neutraliza todo esfuerzo de modernización desplegado por las empresas de logística; en efecto, la eficiencia de una cadena de distribución internacional no puede ser mejor que la de su eslabón más débil.

8. La proporción del gasto mundial en logística que se dedica al transporte es cada vez mayor, mientras que el correspondiente al almacenaje es cada vez menor. En el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, en 1980 los gastos de almacenaje aún constituían una parte del total mayor que los gastos de transporte, mientras que en 2002 los gastos de transporte eran superiores a los de almacenaje en un 90%. Esta tendencia también se observa en el transporte internacional, lo

cual está estrechamente relacionado con la mayor rapidez, frecuencia y fiabilidad de los servicios de transporte. La excesiva duración de los trámites aduaneros y demás formalidades que hay que efectuar en los pasos fronterizos o en los puertos ponen un freno efectivo a todo tráfico comercial y toda inversión extranjera directa en las que el tiempo es un factor esencial y que dependen de que los envíos lleguen a tiempo.

9. Varios estudios recientes han demostrado que el "costo del tiempo" ha aumentado en los últimos decenios¹. El concepto de costo del tiempo comprende más elementos que los costos de almacenaje. No sólo incluye los costos de capital, sino también los costos asociados al mantenimiento, el deterioro de la calidad o incluso la pérdida total si las mercancías son perecederas o el envío llega demasiado tarde para una determinada fecha o una finalidad concreta. Evidentemente, los gastos de transporte aumentarán si hay que pagar por más tiempo los buques, camiones, contenedores y conductores. Habida cuenta de la tendencia a la reducción de los ciclos de producto, al aumento de la sofisticación de los bienes y al encarecimiento del equipo de transporte, los costos reales de cada día de demora seguirán aumentando, al igual que la necesidad de facilitar el comercio y el transporte.

La facilitación del comercio y el transporte como parte de la reforma estructural

10. Si es cierto que existe una necesidad convincente y creciente de facilitar el comercio y el transporte, cabría preguntarse por qué sigue habiendo diferencias tan notables entre los países en cuanto a la aplicación de medidas de facilitación del comercio y el transporte. Quizá la explicación más amplia es que la facilitación del comercio debe contemplarse como una parte del proceso general de desarrollo de un país y de la reforma estructural de su economía. Esta reforma implica unos costos y necesita tiempo.

11. En términos generales, por cambio estructural se entiende el traslado de puestos de trabajo de un sector a otro, por ejemplo, de la agricultura a la industria, de la industria a los servicios, de una región a otra, o de la mano de obra no cualificada a la cualificada. El cambio estructural es un proceso continuo que acompaña al cambio tecnológico, así como al avance de la integración económica y la especialización internacionales.

12. Por norma general, la introducción de nuevas tecnologías y la racionalización de los procedimientos comerciales necesitarán y fomentarán el desarrollo de las competencias de las personas. Es probable que reduzcan el número de puestos de trabajo en unas esferas y creen oportunidades de empleo en otras. En el caso de los procedimientos de importación y exportación, la automatización de las aduanas y la racionalización de las formalidades en los puntos de entrada y salida pueden en efecto reducir el empleo directo en las fronteras y en los puertos, y puede que incluso en sectores como la hostelería y demás servicios destinados a los camioneros en espera. Al mismo tiempo, se trata de una condición necesaria para crear nuevas oportunidades de empleo en la agricultura, la industria o los servicios en actividades donde antes la producción no era rentable debido a los altos costos de transporte y almacenamiento resultantes de las demoras y la imprevisibilidad de las entregas.

¹ Véase, por ejemplo, David Hummels, *Time as a trade barrier*, Purdue University, 2000. El estudio concluye que el costo de cada día de demora equivale aproximadamente, en promedio, al 0,5% del valor de la mercancía.

13. Para que la facilitación del comercio y el transporte produzca el efecto deseado de promocionar el comercio a menudo habrá que acompañarla de otras medidas, como la inversión en infraestructuras de transportes, la creación de capacidad o la modernización del sistema bancario para que pueda prestar los servicios financieros necesarios en las operaciones de comercio exterior. Si se quiere que la promoción del comercio tenga el efecto deseado de crear empleo y reducir la pobreza normalmente deberá ir acompañada de un amplio cambio estructural en la economía del país, cuyo análisis excede el ámbito de la presente nota temática. La facilitación del comercio y el transporte en sí misma no basta para lograr el cambio estructural, pero es una condición necesaria sin la cual no tendrían lugar ni el traslado de puestos de trabajo a nuevos sectores de actividad ni el crecimiento económico inducido por las exportaciones.

Relaciones entre la facilitación del comercio y el transporte y el desarrollo

14. Como ya se ha explicado, para que se produzcan el cambio estructural y el desarrollo es necesario que los procedimientos comerciales sean eficientes. Al mismo tiempo, suele ser más fácil facilitar el comercio y el transporte en los países desarrollados que en los países en desarrollo y los PMA. Así pues, existe entre ambos elementos una relación dinámica; la facilitación del comercio y el transporte y el desarrollo se favorecen mutuamente.

15. La utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en un país se ve favorecida por la adopción de medidas de facilitación del comercio y el transporte y ayuda a introducir este tipo de medidas. Si los comerciantes y las empresas de logística utilizan TIC de alto nivel, esto puede impulsar también el uso de tecnologías modernas en los puertos y los puestos fronterizos. Al mismo tiempo, la introducción de nuevas TIC en el sector público puede fomentar su utilización por los comerciantes y productores del sector privado de los países en desarrollo. Un ejemplo de esto es la expansión de la utilización de Internet por los pequeños y medianos comerciantes de Guatemala tras la creación de una ventanilla única para los exportadores².

16. En muchos casos, la motivación para introducir medidas específicas de facilitación del comercio tiene su origen en las quejas de las partes interesadas del país. Los productores, los cargadores o incluso los consumidores piden que los trámites en frontera sean más rápidos, baratos o fiables. La respuesta que el sector público puede dar, y da, a esas peticiones depende de sus recursos financieros, técnicos y humanos, así como de su receptividad a las presiones públicas. La receptividad general está vinculada al funcionamiento de las instituciones democráticas y al buen gobierno. Por lo tanto, vuelve a existir una relación por la cual unos trámites en frontera transparentes y claros contribuyen al buen gobierno, de igual modo que el buen gobierno favorece la respuesta positiva a las peticiones de reforma.

² Véase, por ejemplo, UNCTAD, *The establishment and operation of an electronic single window: Case study of Guatemala*, UNCTAD/SDTE/TLB/MISC/2004/5, febrero de 2005.

Método coherente de enfocar la facilitación del comercio y el transporte

17. En el ámbito nacional, la facilitación del comercio y el transporte tiene dos componentes principales. El primero es la simplificación, es decir, la eliminación de los elementos innecesarios y de la duplicación de las formalidades y procedimientos. El segundo es la adaptación de las leyes, procedimientos y documentos nacionales a los convenios, normas y prácticas internacionales. Este último componente no sólo beneficia al país, sino que amplía la aplicación mundial de los convenios, normas y prácticas internacionales, haciéndolos más eficaces. De este modo contribuye al proceso de normalización mundial, es decir, la aplicación de las normas, prácticas, procedimientos, documentos e información uniformes acordados internacionalmente.

18. La facilitación del comercio y el transporte no es una cuestión de disyuntiva, es decir, no debería ser una cuestión de escoger entre promover el comercio o garantizar que los organismos oficiales puedan ejercer un control adecuado en los ámbitos de la aduana, la seguridad, la salud, la inmigración, etc. Esa disyuntiva se refiere más bien a la importancia que un país conceda a la promoción del comercio frente a consideraciones de seguridad que puedan plantear conflictos. La facilitación satisfactoria del comercio y el transporte promoverá el comercio legítimo y mantendrá al menos los mismos niveles de control, o mejorará la calidad de los controles sin que ello implique nuevos obstáculos al comercio. A modo de ejemplo, la adopción de la gestión de riesgos reducirá el número de las inspecciones físicas necesarias, es decir, promoverá el comercio, y al mismo tiempo aumentará las probabilidades de detectar cargamentos o vehículos que infrinjan las disposiciones legales. La facilitación del comercio y el transporte debería crear situaciones doblemente beneficiosas, y el desafío al que deben hacer frente los encargados de formular las políticas es identificar y aprovechar las oportunidades de lograr ese doble beneficio.

19. En particular, la seguridad en el transporte es una cuestión que suscita grandes preocupaciones, y por esto se han introducido una serie de medidas al nivel nacional, regional e internacional. En este sentido, es evidente la importancia de adoptar medidas de seguridad apropiadas y necesarias "que perturben lo mínimo el comercio normal y las prácticas conexas"³ y que faciliten el comercio internacional.

20. Toda medida específica de facilitación del comercio y el transporte implica inicialmente una inversión financiera y la creación de capacidad. A menudo, también es necesario realizar importantes reformas institucionales. Los costos concretos dependerán del tamaño y el campo de operaciones de la empresa, y de cómo esté la situación al inicio de las reformas. En muchos países en desarrollo y PMA, la asistencia financiera y técnica es una condición previa para la mayoría de las medidas de facilitación del comercio y el transporte. Si bien, en principio, toda inversión en facilitación del comercio y el transporte debería dar sus frutos a medio plazo, la reforma institucional, la creación de capacidad y la introducción de las TIC exigen un esfuerzo inicial que muchos países en desarrollo y PMA no pueden asumir sin ayuda de sus asociados para el desarrollo. No menos importante es que, antes de programar la aplicación de medidas específicas, los países en desarrollo y sus asociados para el desarrollo identifiquen sus particulares necesidades y prioridades en materia de facilitación del comercio y el transporte.

³ Resolución 58/197 de la Asamblea General.

C. Necesidades y prioridades

Normas internacionales, aplicación adaptada a las prioridades nacionales

21. Se vienen elaborando herramientas de facilitación del comercio y el transporte desde hace más de 40 años, y gracias a ellas se ha obtenido un gran número de soluciones en forma de instrumentos internacionales, recomendaciones o "mejores prácticas". Los temas que tratan son muy variados y van desde la documentación estándar para el comercio y los transportes hasta los procedimientos aduaneros, portuarios y bancarios. También se ocupan de los requisitos en materia de tratamiento y transmisión electrónicos de la información. Estas herramientas son fruto de un acuerdo para satisfacer las exigencias del sector comercial y de las instituciones oficiales. Su objetivo es la adopción, en el ámbito del comercio y el transporte internacionales, de procedimientos administrativos y comerciales que sean menos costosos y más rápidos. En la actualidad se han incorporado incluso en paquetes de información y comunicación listos para usar. Así, las soluciones de facilitación del comercio y el transporte forman hoy un extenso corpus de medidas recomendadas que han dado muy buenos frutos siempre que se han creado las condiciones apropiadas y se han proporcionado los recursos financieros y técnicos adecuados.

22. Aunque no hay motivos evidentes que impidan a las naciones que participan en el comercio aprovechar estos avances para reducir los obstáculos formales al comercio, la experiencia muestra que no todos los países están igual de dispuestos a facilitar el comercio y el transporte. La explicación de porqué las soluciones disponibles aún se aplican de manera limitada quizá resida en que no se percibe claramente cuáles de las herramientas de facilitación existentes son aplicables en cada situación. Además, es frecuente que no se tenga una idea clara de los costos y ventajas de aplicar tales medidas, ni de los plazos para hacerlo, lo cual es suficiente en muchas circunstancias para impedir que se dé el primer paso.

23. En la mayoría de los casos será necesario combinar reformas en la reglamentación con mejoras operativas. En otros casos es posible que sea necesario utilizar sistemas de información. Sin embargo, en ningún caso será fácil escoger y aplicar las soluciones disponibles si no se entienden y delimitan claramente el contexto de su funcionamiento y los obstáculos que deben superarse. Por lo tanto, parece lógico que, a la hora de decidir medidas correctivas para vencer las fallas operativas y reguladoras, sea necesario en primer lugar establecer el contexto y los objetivos, es decir, las prioridades del comercio nacional.

24. Las prioridades comerciales suelen ser producto de las estructuras del comercio exterior propias del país, incluidos los socios comerciales, los principales productos con los que se comercia y las rutas y operadores comerciales. En este contexto, sólo será necesario adoptar las medidas de facilitación del comercio y el transporte diseñadas para facilitar el comercio del país. En otras palabras, de todas las soluciones disponibles aplicadas en el nivel internacional, sólo las que sean necesarias deben incorporarse a un programa de facilitación del comercio y el transporte adaptado a las prioridades comerciales de un país. Por ejemplo, si el transporte por carretera constituye el 60% del comercio, es natural que los puestos fronterizos terrestres tengan una importancia crucial y que se les preste una atención de primer orden, sobre todo en el caso de los países sin litoral para los que dichos puestos fronterizos son vitales, y todo programa de facilitación debería abordar siempre en primer lugar las cuestiones relacionadas con el paso de las fronteras terrestres.

25. Las estructuras del comercio también se ven influidas por las obligaciones formales asumidas por el país como parte en un acuerdo multilateral o en cuanto miembro de una agrupación regional determinada. Este es, evidentemente, el caso de los miembros de la OMC respecto de los actuales o futuros artículos del GATT de 1994 y de los demás acuerdos existentes relativos a las barreras comerciales no arancelarias. Sin embargo, no todos los compromisos tendrán la misma influencia en el programa de facilitación del comercio y el transporte de un país. Ejemplo de ello es el Acuerdo de la OMC sobre Inspección Previa a la Expedición, que sólo se aplica a los miembros que han establecido un sistema nacional de inspección previa a la expedición o que comercian con países que recurren a la inspección previa a la expedición.

Un proceso estructurado

26. El proceso de definir las necesidades y prioridades en el ámbito de la facilitación del comercio y el transporte puede hacerse siguiendo una secuencia bien definida en la cual el comercio es la prioridad que se debe perseguir y los obstáculos y las correspondientes soluciones se convierten en las necesidades de facilitación que hay que atender. Una vez definidas esas necesidades y prioridades, el paso siguiente consiste lógicamente en concebir el marco institucional y las medidas concretas que han de aplicarse. Esto se hará en la fase de elaboración del plan y del proyecto. A continuación se exponen esta secuencia y los detalles de cada fase.

1. *El análisis de base del comercio*

27. La fijación de las "prioridades" del programa nacional de facilitación del comercio puede comenzar con un análisis de los principales socios comerciales, esto es, de los países de la misma región o países relativamente cercanos, así como de los socios comerciales de otros continentes; los principales productos intercambiados; y las infraestructuras comerciales existentes, a saber, los servicios de apoyo al comercio, la infraestructura del transporte y los servicios de producción y distribución. El marco regular tiene una importancia fundamental, y dentro de él la función y modo de operar de los organismos oficiales responsables de los controles sobre el comercio y los transportes y de la aplicación de la reglamentación vigente. Por último, el proceso de evaluación del contexto en que se desarrolla el comercio deberá abarcar también los acuerdos vinculantes sobre comercio y transporte que estipulan las obligaciones bilaterales, regionales y multilaterales y su conexión con el funcionamiento del comercio y el transporte.

28. El paso siguiente será efectuar un análisis de las operaciones de comercio y transporte para examinar los canales logísticos de determinados productos intercambiados con los principales socios comerciales. Esto permitirá adquirir un conocimiento práctico de la influencia que tienen en la duración y los costos del tránsito los servicios de transporte, las operaciones portuarias, las infraestructuras, los tipos de TIC utilizados, las prácticas comerciales en las esferas de la banca y los seguros, la documentación y los regímenes aduaneros y otros procedimientos y documentos administrativos.

29. En lo que se refiere a los requisitos establecidos en instrumentos internacionales obligatorios, por ejemplo los de la OMC, el examen permitirá identificar y medir la distancia que existe entre los requisitos concretos de una norma y la capacidad real del país para cumplirla. Pero para esto primero hay que conocer cuál es esa norma. En el caso del análisis de la estructura de los intercambios comerciales la situación inicial viene determinada por los flujos transfronterizos efectivos de mercancías, pero en el caso de las negociaciones que se están

llevando a cabo en la OMC los países tendrían que definir sus necesidades y prioridades con respecto a normas que todavía no han sido puestas por escrito o acordadas.

2. Identificación de los obstáculos y de sus soluciones

30. Una vez que se ha analizado con detalle la estructura de los intercambios, incluida una descripción de los mecanismos de las operaciones de comercio y sus correspondientes costos y tiempos de duración, se podrán examinar esas operaciones para determinar cuáles son los principales obstáculos con que tropiezan y sus posibles soluciones. Concretamente, esta segunda fase del proceso tiene por objeto descubrir qué es lo que no funciona en los canales del sistema de comercio, donde se encuentran los obstáculos, y quién o qué factor es el causante de los problemas. Para valorar la importancia de cada problema y así poder decidir cuál es la solución más conveniente habrá que utilizar unos indicadores de eficiencia que permitan calcular los costos y los tiempos con respecto tanto a los problemas como a sus soluciones.

31. La evaluación de los problemas y sus soluciones y de los factores causantes dará una idea general para escoger el tipo y la secuencia de las actuaciones que abarcará el proceso de elaboración del plan y del correspondiente proyecto. Estas actuaciones servirán para conocer las necesidades del país en la esfera de la facilitación del comercio y el transporte. El método que aquí se sugiere consiste en examinar los canales comerciales de distribución de determinados productos utilizando a tal efecto metodologías suficientemente contrastadas, en particular la metodología para la fiscalización de la facilitación del comercio puesta a punto por el Banco Mundial y las herramientas de autoevaluación elaboradas por la Organización Mundial de Aduanas. En esta fase de identificación de las posibles deficiencias también serán de utilidad las técnicas de gestión de suministros que se utilizan en el sector privado.

3. Concepción y ejecución del plan y el proyecto

32. Esta es la última fase del proceso. En ella se procederá a definir las formas y medios concretos de aplicar las soluciones identificadas en la segunda parte de la evaluación. Una vez que se ha decidido lo que se va a hacer, a continuación habrá que decidir quién lo hará, cuándo y cómo y con qué recursos humanos, institucionales, técnicos y financieros. En esta fase es fundamental la forma que se dé a los mecanismos institucionales que se emplearán en la elaboración y ejecución del plan y el proyecto. Como muestra la experiencia, y se señala acertadamente en el anexo D del Paquete de Julio, una cooperación estrecha entre diferentes instituciones, privadas y públicas, es esencial para evitar los conflictos de intereses y aprovechar las posibles sinergias. En consecuencia, al elaborar programas de facilitación del comercio y el transporte habrá que tener en cuenta las ventajas de esa cooperación y proponer soluciones para la creación de canales de colaboración duraderos y evolutivos.

33. La elaboración y ejecución de los proyectos concretos, en ámbitos tales como la automatización de las formalidades aduaneras, los servicios de transporte en tránsito o la mejora de las operaciones portuarias, determinarán las necesidades de asistencia técnica y de creación de capacidades. También se especificará claramente el costo y el tiempo necesario para ejecutar esos proyectos, lo que permitirá facilitar efectivamente las operaciones de comercio y transporte.

34. En lo relativo a la OMC, la fase de la planificación de la ejecución puede ser fundamental, ya que en ella se establecerá el trato especial y diferenciado que será necesario para estar plenamente en condiciones de cumplir con una norma. El desarrollo efectivo de la capacidad para cumplir las obligaciones que imponen las normas de la OMC sobre facilitación del comercio debería verse como el único camino para que los miembros en desarrollo de la organización se beneficien al máximo de las medidas acordadas de facilitación del comercio y para que la norma correspondiente contribuya eficazmente a fomentar el comercio internacional. La OMC ofrece un marco único para la cooperación internacional entre socios comerciales con el fin de alcanzar esos dos objetivos gracias a la asistencia técnica y a la creación de capacidad que se puedan prever en un acuerdo multilateral.

Objetivos básicos de un programa nacional de facilitación del comercio y el transporte

35. En consonancia con estos criterios, y considerando las múltiples soluciones que existen fuera del ámbito de la OMC, uno de los objetivos de cualquier programa de facilitación del comercio y de los proyectos sectoriales conexos debería ser la observancia de las prácticas internacionales acordadas en materia de facilitación. Esto puede conseguirse adecuando las prácticas nacionales en las esferas del comercio y el transporte a las normas internacionales o armonizando y simplificando los documentos de comercio y transporte. Esta es una de las vías para que un programa debidamente concebido pueda contribuir a crear un entorno uniforme y más previsible para las operaciones de comercio internacional.

36. Otro de los objetivos de un programa nacional sería, por supuesto, fomentar la competitividad del país en el comercio internacional reduciendo los costos de transacción de las operaciones de comercio y mejorando la rapidez y fiabilidad del transporte y entrega de las mercancías, así como mejorando la eficiencia administrativa de los organismos públicos por medio del fomento de la capacidad, el desarrollo institucional gracias a técnicas tales como la ventanilla única, el desarrollo tecnológico, en particular mediante la utilización en gran escala de las TIC con el fin de mejorar la gestión de las importaciones y exportaciones, la introducción de regímenes aduaneros basados en técnicas de evaluación de riesgos, la tramitación del despacho aduanero antes de la llegada de las mercancías, la realización de auditorías después del despacho, etc.

37. Como ya se ha mencionado, las actividades de facilitación del comercio y el transporte ofrecen una excelente oportunidad para la colaboración entre los colectivos de empresas de comercio y de transporte, que normalmente incluyen las compañías de navegación, los agentes de aduanas, los transitarios, los comerciantes y los usuarios, pero también las administraciones de aduanas y otros organismos oficiales competentes. Como consecuencia, los programas de facilitación del comercio y el transporte ofrecen un marco ideal para construir formas de colaboración entre el sector público y el privado que promuevan la cooperación entre los comerciantes y las aduanas o entre organismos oficiales -ventanillas únicas- y que favorezcan la transferencia eficiente de tecnología mediante la participación de empresas privadas en proyectos administrativos. Esas formas de colaboración son a la vez un instrumento y uno de los principales objetivos de los programas de facilitación del comercio y el transporte. Como en ellas intervienen todas las partes interesadas, tales formas de asociación entre intereses públicos y privados facilitan las reformas participativas en el sector de los transportes y en el de los servicios de apoyo al comercio. También resultan necesarias para adaptar y aplicar con éxito las recomendaciones acordadas internacionalmente y adaptadas a las capacidades institucionales, los

regímenes reguladores y los contextos culturales locales. Por último, las referidas formas de asociación entre intereses públicos y privados garantizan que las soluciones sean patrimonio concreto de todos los sectores participantes reunidos en plataformas duraderas de cooperación en la esfera de la facilitación del comercio y el transporte.

Alcance y horizonte temporal de los programas de facilitación del comercio y el transporte

38. Si puede servir de modelo la evolución de las prácticas recomendadas en materia de facilitación, basadas en la experiencia de los países desarrollados, lo lógico sería que el horizonte temporal de los procesos de facilitación en los países en desarrollo se extendiese a lo largo de varias décadas. Aun considerando que las tecnologías disponibles y el hecho de que en realidad ningún país comenzaría a partir de cero permitirán ciertamente acortar los plazos efectivos de ejecución, no se puede razonablemente esperar que a corto o mediano plazo la mayoría de las naciones comerciantes vayan a avanzar al mismo ritmo. En consecuencia, los programas de facilitación del comercio y del transporte habría que verlos como una empresa a largo plazo para crear una capacidad nacional de idear y aplicar soluciones nacionales basadas en las necesidades y prioridades establecidas por cada país y encaminadas a cumplir con las normas internacionales vigentes.

39. En lo que se refiere al campo de aplicación, las medidas de facilitación del comercio y el transporte deben estar dirigidas a eliminar todos los obstáculos operacionales, reguladores, gerenciales y tecnológicos que entorpecen el funcionamiento eficiente del comercio y el transporte internacionales. Es esta una perspectiva que rebasa ampliamente el limitado alcance de las disposiciones de los tres artículos del GATT que aquí se abordan e incluso el de las propuestas para mejorarlas.

40. Ante las negociaciones que se llevan a cabo en la OMC, cuyo mandato establece que 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", parece pues apropiado examinar los fundamentos de cualquier propuesta desde la perspectiva de la capacidad de los miembros en desarrollo para aplicarla, teniendo en cuenta las necesidades a largo plazo de asistencia técnica y creación de capacidad.

D. Los artículos V, VIII y X del GATT

De Singapur al Paquete de Julio

41. En la Conferencia Ministerial de Singapur, en 1996, el Consejo del Comercio de Mercancías (CCM) de la OMC decidió llevar a cabo un análisis del alcance de las normas de la OMC relativas a la simplificación de los procedimientos utilizados en el comercio. Este análisis puso de manifiesto que en muchos países el comercio internacional se veía entorpecido por unos entornos comerciales nacionales caracterizados por:

- La falta de transparencia con respecto a la aplicación de las formalidades, procedimientos y documentos conexos de importación y exportación, que daba lugar a trámites excesivos para los comerciantes y a procedimientos administrativos inadecuados o anticuados que requerían una información desproporcionada;

- La falta de automatización y el uso insignificante de las tecnologías de la información;
- La falta de modernización de las aduanas y otros organismos oficiales y de cooperación entre ellos, que entorpecía los esfuerzos para absorber con eficacia flujos de comercio mucho mayores.

42. Las medidas prácticas sugeridas apuntaban claramente al núcleo de los principios fundamentales de la facilitación del comercio mencionados en las deliberaciones o en la literatura sobre el tema⁴: transparencia, previsibilidad y no discriminación; simplificación, armonización y homologación de las formalidades, procedimientos y documentos; pero también procedimiento con todas las garantías, consultas y cooperación en la aplicación de las susodichas medidas. De la labor del CCM se derivó también la conclusión de que las medidas de facilitación del comercio no deberían limitarse a facilitar el paso de la frontera, sino que además debían agilizar el movimiento de las mercancías gracias al funcionamiento eficiente de los modos de transporte y las instalaciones de interconexión de estos modos.

43. En la Declaración que aprobaron en el cuarto período de sesiones de la Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha⁵, los miembros de la OMC acordaron que el CCM "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", y se comprometieron a asegurar la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad en la esfera de la facilitación del comercio.

44. En el curso de los preparativos para la Conferencia Ministerial de Cancún (septiembre de 2003) varios países propusieron la inclusión de la facilitación del comercio en los acuerdos de la OMC. Como la reunión de Cancún concluyó sin resultados, el Consejo General de la OMC, en su decisión de 1º de agosto de 2004, acordó comenzar las negociaciones con respecto a la facilitación del comercio⁶.

45. El denominado "Paquete de Julio" mantuvo la facilitación del comercio como la única "cuestión de Singapur" que formaba parte de los principales elementos de la Decisión. El apartado g) del párrafo 1 contiene la decisión del Consejo General de comenzar las negociaciones sobre la base de las modalidades enunciadas en el anexo D. Este anexo aclara las cuestiones recogidas en el párrafo 27 de la Declaración Ministerial de Doha y tiene en cuenta algunas de las principales preocupaciones de los países en desarrollo, sobre todo los menos adelantados. Reconoce la necesidad de un trato especial y diferenciado que vaya más allá de la concesión del período de transición, teniendo en cuenta las capacidades de aplicación de los

⁴ "Posibles vínculos entre los principios y medidas de facilitación del comercio y sus beneficios potenciales, y la asistencia técnica y creación de capacidad relacionadas con el comercio", contribución del Canadá, documento G/C/W/448 (10 de marzo de 2003).

⁵ WT/MIN(01)/DEC/W/1, 14 de noviembre de 2001.

⁶ Véase el apartado g) del párrafo 1 y el anexo D del documento "Programa de trabajo de Doha, decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004" (conocido también como el "Paquete de Julio de la OMC"), documento WT/L/579, 2 de agosto de 2004.

países. Lo que es más importante, a los PMA sólo se les exigirá que acepten compromisos compatibles con su desarrollo, sus necesidades y su capacidad.

46. En el anexo se profundiza la cuestión de la necesidad de asistencia técnica para los países en desarrollo y los PMA. En este contexto también se reconocen las actividades de asistencia técnica y creación de capacidad de la UNCTAD y se solicita a los Estados miembros que inviten a las organizaciones internacionales (concretamente el FMI, la OCDE, la UNCTAD, la OMA y el Banco Mundial) a que emprendan esfuerzos de colaboración para la prestación de asistencia técnica.

47. Es interesante señalar que, así como en textos anteriores, incluida la Declaración de Doha, la cuestión del apoyo a los países en desarrollo se abordó en términos relativamente abstractos, el anexo D y, en particular, sus párrafos 5 y 6 contienen obligaciones más concretas para los países donantes. Al mismo tiempo, en el texto se acepta que, si no se les presta asistencia técnica y, por consiguiente, los países en desarrollo carecen de capacidad de aplicación, no se les podrá exigir que apliquen los compromisos resultantes de las negociaciones. Se les brindará apoyo y asistencia durante las negociaciones, así como en la etapa de la aplicación. Ese apoyo y esa asistencia son esenciales, pues sigue siendo necesario crear la necesaria sensibilidad por las cuestiones de la facilitación del comercio concretada en un conocimiento y una valoración sustantivos de los efectos económicos de los posibles compromisos.

Trabajos en el Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio

48. El Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio, creado por el Consejo del Comercio de Mercancías conforme a lo dispuesto en el párrafo 10 del anexo D, ha programado seis reuniones⁷, además de la reunión inaugural que tuvo lugar el 15 de noviembre de 2004. Cuando se celebró la quinta reunión se habían presentado ya un total de 47 documentos, de ellos seis por la secretaría de la OMC, uno por la secretaría de la OMA y 40 por miembros de la OMC. De estas 40 propuestas, 7 eran de carácter general, 5 se referían al artículo V, 14 al artículo VIII y 11 al artículo X; 2 abarcaban los artículos VIII y X; y 1 abarcaba los 3 artículos⁸. Sin entrar en un análisis detallado de las propuestas hechas y de los debates a que éstas han dado lugar, las cuestiones abordadas abarcan una amplia gama de medidas que persiguen:

- a) La aplicación de los principios básicos de la OMC/GATT a los procedimientos comerciales oficiales: transparencia (disponibilidad de información, previsibilidad, creación de un punto de información local, garantías procesales); no discriminación

⁷ 22 y 23 de noviembre de 2004; 7 y 8 de febrero de 2005; 22 y 23 de marzo de 2005; 2 y 3 de mayor de 2005; 13 y 14 de junio de 2005; y 25 y 26 de julio de 2005.

⁸ Véase la recopilación preparada por la secretaría de la OMC para la reunión de junio del Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio: "Aclaración y mejora de los artículos V, VIII y X del GATT: propuestas presentadas por los miembros de la OMC" (documento de la OMC TN/TF/W/43), 3 de junio de 2005. En esa reunión diversos miembros presentaron otros ocho documentos, de los cuales siete se referían a la aclaración y mejora de los artículos (TN/TF/W/40; TN/TF/W/42; y TN/TF/W/44 a 48) y uno abordaba los vínculos entre los elementos del anexo D (TN/TF/W/41).

entre tipos de mercancías y comerciantes sobre la base de la aplicación de criterios y controles objetivos; y el principio de "proporcionalidad", es decir que las medidas de control se apliquen con fines legítimos y sean lo menos restrictivas posible para el comercio.

- b) La adhesión y adaptación a las normas internacionales para simplificar las operaciones comerciales.
- c) La modernización y simplificación de los regímenes aduaneros y de los procedimientos de otros organismos oficiales. Este tercer elemento abarca sobre todo:
 - i) La simplificación y reducción de los datos y documentos comerciales requeridos y su adaptación a las normas internacionales;
 - ii) La reforma de la legislación y los regímenes aduaneros: nuevas técnicas aduaneras como la evaluación de riesgos, las auditorías después de la entrada de las mercancías y los procedimientos simplificados para los comerciantes autorizados con buenos antecedentes de cumplimiento;
 - iii) La creación de "ventanillas únicas": aceptación del principio de que los datos u otra información requeridos para la exportación o importación se presenten una única vez a un único organismo (normalmente la aduana o un ministerio de comercio), que posteriormente se ocupará de transmitirlos a otros organismos interesados;
 - iv) La simplificación de los regímenes aduaneros para las expediciones de poco valor o urgentes;
 - v) Cuando existan sistemas automatizados, el establecimiento de instalaciones de archivo a distancia y despacho local: adopción por cada administración de sistemas que permitan archivar los documentos de aduanas y de otro tipo en una sede diferente del puerto de exportación o de entrada de las mercancías; pago electrónico de los aranceles y otros derechos.

49. En las secciones siguientes se abordan algunas cuestiones señaladas en las propuestas relativas a los tres artículos, algunas de sus características comunes, y también las pocas propuestas que versaron particularmente sobre las modalidades incluidas en el anexo D, a saber: necesidades y prioridades; asistencia técnica y apoyo a la creación de capacidades; y trato especial y diferenciado.

Características del artículo V

50. La aclaración y mejora del artículo V conciernen sobre todo a los problemas relacionados con el tránsito. Las propuestas se refieren a las operaciones de tránsito (por ejemplo, "las rutas más convenientes para el tránsito internacional"), así como la posible discriminación con

respecto, entre otros aspectos, a los medios de transporte, los derechos y cargas, las demoras y las restricciones. Las propuestas relativas a este artículo incluyen las siguientes⁹:

- Refuerzo de la no discriminación;
- Disciplinas sobre derechos y cargas;
- Disciplinas sobre formalidades y requisitos de documentación para el tránsito;
- Mejora de la cooperación y la coordinación;
- Carácter operativo y aclaración de términos.

51. Con respecto a los problemas concretos de los países en desarrollo sin litoral, en las deliberaciones que se han llevado a cabo en el Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio se ha discutido la cuestión de cuál sería la mejor manera de abordar la cuestión de la aclaración y mejora del artículo V del GATT en relación con las propuestas relativas a los artículos VIII y X del GATT¹⁰.

Características del artículo VIII

52. La aclaración y mejora del artículo VIII han interesado especialmente a los miembros de la OMC. La mayoría de las propuestas hechas pretenden aumentar la transparencia mediante la simplificación de las formalidades aduaneras y los procedimientos administrativos, la simplificación de los documentos y la consiguiente automatización. Algunas de las medidas contempladas en este artículo abarcan aspectos que guardan relación con el artículo X (por ejemplo, la publicación de los derechos y cargas); otras se aplican también a cuestiones relacionadas con el tránsito (por ejemplo, la simplificación de los procedimientos para el paso de la frontera o la aplicación de las normas internacionales). Las propuestas relativas a este artículo son las siguientes¹¹:

- Disciplinas generales sobre los derechos y cargas percibidos sobre la importación y la exportación o en conexión con ellas;
- Reducción del número y la diversidad de los derechos y cargas;

⁹ TN/TF/W/43.

¹⁰ Documento TN/TF/W/35 de la OMC, 29 de abril de 2005.

¹¹ Para más detalles sobre las medidas a que se refieren estas propuestas véase la recopilación preparada por la secretaría de la OMC para la reunión de junio del Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio, titulada "Aclaración y mejora de los artículos V, VIII y X del GATT: Propuestas hechas por los miembros de la OMC" (documento TN/TF/W/43 de la OMC), 3 de junio de 2005.

- Disciplinas sobre las formalidades y requisitos de documentación en relación con la importación y la exportación;
- Prohibición del requisito de transacciones consulares;
- Coordinación de las actividades y requisitos de todos los organismos que intervienen en la frontera;
- Levante y despacho de aduana acelerados de las mercancías;
- Establecimiento y publicación de los plazos medios de levante y despacho;
- Criterios objetivos para la clasificación arancelaria.

Características del artículo X

53. Las propuestas para la aclaración y mejora del artículo X se traducirían esencialmente en una mayor transparencia y una mejor aplicación. Animarían a los países miembros a crear unas condiciones más previsibles para el ejercicio del comercio, las cuales beneficiarían tanto a los comerciantes nacionales como a sus socios comerciales internacionales. Esto estimularía en consecuencia la inversión extranjera directa. Las propuestas relativas a este artículo son las siguientes¹²:

- Publicación de reglamentos comerciales;
- Publicación de las disposiciones sobre sanciones;
- Publicación en Internet;
- Notificación de los reglamentos comerciales;
- Establecimiento de servicios de información, centros nacionales de información únicos y centros de información;
- Plazo entre la publicación y la entrada en vigor;
- Consultas y observaciones previas sobre normas nuevas o modificadas;
- Información sobre los objetivos de política que se persiguen;
- Emisión de resoluciones anticipadas;
- Derecho de recurso;
- Levante de las mercancías en caso de recurso;

¹² *Ibíd.*

- Aplicación uniforme de los reglamentos comerciales;
- Mantenimiento de la integridad de los funcionarios.

54. Aunque el principio de transparencia de la OMC es el denominador común de estas propuestas, los debates en el Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio pusieron de manifiesto que quedan por resolver unas series de cuestiones prácticas. Estas cuestiones son, entre otras, el idioma se utilizará para la publicación de los reglamentos comerciales, la disponibilidad con tiempo de los textos publicados, y el valor jurídico de los textos traducidos. Otro ejemplo relativo a la simplificación y reducción de la documentación es la utilización de la base de datos simplificada de la OMA como material básico de referencia. Aunque sería de desear, quizá resulte difícil a los países miembros adoptar inmediatamente esos requisitos mínimos.

Aspectos coincidentes de las propuestas para la aclaración y mejora de los tres artículos

55. Una serie de propuestas se basan en la capacidad de utilizar tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Es posible que los países en desarrollo no tengan todavía esta capacidad, situación que puede afectar al cumplimiento de las obligaciones y exigir la prestación de asistencia técnica.

56. Asimismo, una serie de propuestas contemplan medidas que requieren un alto grado de interconexión entre diferentes organismos en términos técnicos (por ejemplo, la utilización de las TIC por las "ventanillas únicas"), así como en términos institucionales e infraestructurales (por ejemplo, las oficinas de aduanas yuxtapuestas). Este alto grado de interconexión requeriría asistencia técnica y financiera para poner en funcionamiento los mecanismos técnicos o institucionales necesarios.

57. En este contexto, la aclaración y mejora de los artículos V y VIII conducen a medidas similares, ya que en el momento en que las mercancías cruzan la frontera algunos de los regímenes aduaneros aplicables a una operación de importación, una operación de exportación o una operación de tránsito serán posiblemente similares.

Otras cuestiones importantes relacionadas con la determinación de las necesidades y prioridades, la asistencia técnica y el apoyo a la creciente capacidad, así como con el trato especial y diferenciado

58. Además de presentar propuestas concretas sobre cómo aclarar y mejorar los artículos V, VII y X del GATT, distintos miembros de la OMC han abordado también otras cuestiones relacionadas con el alcance de las negociaciones, las necesidades y prioridades en materia de facilitación del comercio, las repercusiones financieras, el trato especial y diferenciado y la cooperación institucional.

59. La característica que más tienen en común los documentos sometidos en las reuniones del Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio es que en ellos se identifican problemas concretos y se sugieren soluciones prácticas para mejorar los elementos pertinentes de los artículos V, VII y X del GATT de 1994 y aumentar su eficacia. Además, los documentos parten de la premisa de que la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad son un

elemento indispensable para la eficaz aplicación de las medidas propuestas. Sin embargo, la relación entre, por una parte, la aplicación de las medidas y, por otra, la identificación de las necesidades y prioridades, la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad y el trato especial y diferenciado debe todavía aclararse.

60. En la reunión de junio del Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio un numeroso grupo de países presentó un documento¹³ en el que han recordado que las modalidades del anexo D establecen vínculos y condiciones entre las normas, la identificación de las necesidades y prioridades de los miembros y la asistencia técnica y creación de capacidad, estando cada uno de estos elementos relacionados entre sí y, a la vez, con el trato especial y diferenciado. Esos vínculos y condiciones son los siguientes:

- a) "*El alcance de los compromisos debe guardar relación con la capacidad de aplicación de los países en desarrollo y menos adelantados (párrafo 2 del anexo D);*
- b) *La capacidad de aplicación de los nuevos compromisos, en particular la de los países en desarrollo y menos adelantados, se determinará conforme con sus necesidades y prioridades en materia de facilitación del comercio (párrafo 4 del anexo D);*
- c) *La asistencia técnica y la creación de capacidad deberán ayudar a los países en desarrollo y menos adelantados para aplicar los compromisos resultantes de las negociaciones (párrafos 5 y 6 del anexo D)."*

61. En el documento se destaca también que "el trato especial y diferenciado deberá ser concebido en las futuras disciplinas con una extensión más amplia que los habituales períodos de transición y de modo que se interrelacionen transversalmente con los elementos citados anteriormente".

62. Aunque este documento se puede interpretar como un recordatorio de las modalidades establecidas en el anexo D, sí hace hincapié en que éste ofrece a los miembros una oportunidad sin precedentes de tratar los "vínculos, relaciones y sinergias" entre los elementos antes mencionados en forma paralela al proceso de aclaración y mejora de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994, oportunidad que "puede contribuir de manera significativa al progreso de estas negociaciones" sobre la facilitación del comercio.

E. El camino a seguir

63. La necesidad de impulsar la facilitación del comercio y el transporte ha aumentado a lo largo de los años como consecuencia de las tendencias de la mundialización de la producción, los cambios en los flujos de comercio, la evolución de la logística y la difusión de las nuevas tecnologías. La apertura de negociaciones sobre la facilitación del comercio en la OMC también ha llevado esta cuestión al primer plano de la agenda de desarrollo de la mayoría de los países en desarrollo.

¹³ "Vínculos entre los elementos del anexo D", documento TN/TF/41 de la OMC, 2 de junio de 2005.

64. Para que sean plenamente eficaces y contribuyan a estimular el proceso de desarrollo de un país, las medidas de facilitación del comercio y el transporte deben ser compatibles, desde el punto de vista del plazo de aplicación y alcance, con la realización de los objetivos nacionales en el sector del comercio exterior. Deben planearse, y en lo posible garantizarse, los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para ejecutar actividades amplias y a largo plazo que hagan posible la aplicación eficaz de tales iniciativas.

65. Antes de programar la aplicación de medidas concretas en la esfera de la facilitación del comercio y el transporte, los países en desarrollo y sus asociados en el desarrollo deben determinar cuáles son las necesidades y prioridades concretas en esta esfera. Lo que se necesita es tener una idea clara de cuáles son, de todas las herramientas de facilitación posibles, las más convenientes en determinadas circunstancias, junto con un conocimiento claro de los costos y beneficios y el horizonte temporal de su aplicación. Determinar esas necesidades y prioridades ayudará a establecer cuáles son los problemas y las medidas correctoras apropiadas, así como los proyectos concretos que han de ejecutarse para aplicar esas medidas. Asimismo se deberá fijar el calendario y el tipo y cantidad de recursos necesarios para la aplicación. Planificar un programa de facilitación y detallar su ritmo de aplicación y cada una de sus fases es importante para lograr que la facilitación del comercio y el transporte se convierta en motor del desarrollo.

66. En cuanto a la aplicación de los compromisos que puedan contraerse conforme a los artículos V, VIII y X del GATT, las modalidades establecidas en el anexo D del Paquete de Julio brindan también a los países en desarrollo y los países menos adelantados una oportunidad única de aplicar los procedimientos administrativos actuales y más avanzados sin que asuman obligación alguna hasta que sean plenamente capaces de aplicar dichos compromisos. En relación con esto esos países deberían recibir asistencia de los países más avanzados. Los programas de facilitación del comercio y el transporte pueden verse enriquecidos por las normas que se adopten en el futuro en la OMC y beneficiarse de ellas. Es una oportunidad que hay que aprovechar.
