

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/L.217

Mayo de 1980

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

LINEAS GENERALES PARA ESTABLECER UN PROGRAMA DE FACILITACION
DEL COMERCIO Y DEL TRANSPORTE INTERNACIONAL
EN LOS PAISES DE CENTROAMERICA

10 1980

RESUMEN

En reconocimiento de la necesidad y los beneficios de facilitar las corrientes comerciales regionales e internacionales, los países miembros de la CEPAL, en su decimoctavo período de sesiones, aprobaron la resolución 390 (XVIII), la cual solicita a la secretaría de la Comisión que convoque, en el ámbito de las principales áreas geográficas de la región, a reuniones subregionales de expertos en materias relacionadas con la facilitación del comercio y del transporte, con el fin de establecer programas de trabajo orientados a conseguir un mejor uso de las facilidades físicas a través de la aplicación de mejores procedimientos para el comercio regional e internacional. En conformidad con esta resolución, y como un aporte a la labor de estos expertos, la División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL ha preparado el presente documento. En él se presentan una definición y un análisis general de la facilitación; se describen las necesidades de facilitación en Centroamérica, así como la experiencia europea en la materia; se analizan diversos problemas institucionales que probablemente enfrentarán los expertos; se señalan algunos de los posibles rubros que resultaría provechoso incluir en el programa de trabajo para Centroamérica; se esbozan diversos criterios que los expertos podrían considerar en la labor de selección de las prioridades de un programa de trabajo; se presentan diversas consideraciones susceptibles de contribuir a la formulación de medidas de facilitación destinadas a superar los problemas señalados como prioritarios, y se indican algunos de los más importantes requisitos que debe cumplir un programa de facilitación de carácter más permanente para Centroamérica.

I. INTRODUCCION

Tomando en cuenta la creciente conciencia que existe en los países latinoamericanos acerca de la necesidad y de los beneficios de la simplificación, armonización y normalización de los procedimientos, formalidades y requisitos impuestos al comercio y al transporte internacional por los gobiernos y las diversas instituciones, los países miembros de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su decimoctavo período de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, entre el 18 y el 26 de abril de 1979, aprobaron la resolución 390 (XVIII), la cual, en su primer párrafo resolutivo, dice lo siguiente:

"Pide al Secretario Ejecutivo de la CEPAL que:

- a) en consulta con los gobiernos, convoque en el ámbito de las principales áreas geográficas de la región, a reuniones subregionales de expertos en materia de facilitación, tanto de organizaciones nacionales como internacionales, con el fin de identificar los principales problemas de facilitación que se confrontan en cada ámbito, fijar prioridades y sugerir medidas que puedan contribuir a la superación de dichos problemas por parte de los países, y prestar asistencia a la secretaría para establecer un programa de acción más permanente y estable en materia de facilitación."

En cumplimiento de esta resolución, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, en colaboración con los gobiernos y las organizaciones nacionales e internacionales pertinentes, ha convocado reuniones subregionales de expertos en facilitación, las cuales tendrán lugar en Ciudad de Guatemala, Guatemala; Puerto España, Trinidad y Tabago, y Santiago de Chile. Como aporte a las deliberaciones de los expertos en facilitación, y de conformidad con la resolución 390 (XVIII) de la CEPAL, este documento subregional de facilitación para Centroamérica abordará los temas pertinentes en el siguiente orden:

- a) Qué es la facilitación;
- b) Necesidades de facilitación de Centroamérica y experiencia institucional europea;
- c) Aspectos institucionales de la Facilitación en Centroamérica;
- d) Identificación de problemas de Facilitación;
- e) Establecimiento de prioridades entre dichos problemas;

f) Establecimien

- f) Medidas destinadas a superarlos;
- g) Requisitos para un programa de facilitación de carácter más permanente.

II. ¿QUE ES LA FACILITACION?

Con el fin de proporcionar al Grupo de Expertos un punto de partida común para el desarrollo de un programa de trabajo para Centroamérica a este respecto, la facilitación del comercio y del transporte puede definirse, en líneas generales, como la coordinación, reducción, simplificación, armonización y normalización de los procedimientos, formalidades y requisitos gubernativos e institucionales que no sólo imponen una carga financiera y económica al libre movimiento internacional de mercancías, de los equipos de transporte y su tripulación y de los pasajeros y su equipaje, sino que hasta pueden impedir la propia corriente internacional de comercio. Su finalidad es tan amplia, que trasciende las fronteras y las prácticas nacionales, y sólo podrá cumplirse mediante el esfuerzo combinado de países, regiones e incluso de todo el mundo.

A partir de los años sesenta, muchas organizaciones nacionales e internacionales han iniciado programas de trabajo destinados a favorecer o facilitar un movimiento comercial ininterrumpido. Estas organizaciones suelen limitar sus actividades en materia de facilitación a ciertos campos específicos en lo institucional o gubernativo; ha surgido así múltiples definiciones de facilitación, diferentes entre sí, pero con puntos en común. Las diferencias suelen resultar desconcertantes para quienes se dedican a estas actividades; sin embargo, han tenido en general un efecto positivo sobre los servicios de las organizaciones de facilitación. Por ejemplo, el alto grado de especialización logrado por tales organizaciones ha permitido contar con personal experto y capacitado en cada campo, mientras al mismo tiempo los aspectos comunes de dichas definiciones significan que, aunque cada uno de los programas de facilitación pueda centrarse en una materia determinada (aduanas, servicios bancarios, seguros,

/porteadores, remitentes

porteadores, remitentes), habrá entre ellos determinadas características comunes.

Tanto los mandatos como las definiciones de facilitación utilizadas por organizaciones tales como el Grupo de Trabajo sobre Facilitación de los Procedimientos de Comercio Internacional de la Comisión Económica para Europa, el Comité de Facilitación de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI), el Comité de Facilitación de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y el Programa Especial de Facilitación del Comercio de la UNCTAD (FALPRO), tienen diversos campos institucionales y gubernamentales de aplicación; sin embargo, todas ellas emplean conceptos comunes tales como coordinación, reducción, simplificación, armonización y normalización en relación con procedimientos, formalidades y requisitos gubernativos e institucionales relativos a los movimientos comerciales. Además, las organizaciones de facilitación ya mencionadas suelen aplicar estos conceptos a campos tales como la documentación comercial y las formalidades aduaneras, aun cuando debe entenderse que éstos pueden aplicarse asimismo en otros campos institucionales menos usuales. Por ejemplo, los gobiernos de Centroamérica pueden reducir o eliminar los obstáculos que impone al transporte marítimo la falta de profundidad en los puertos mediante acuerdos cooperativos para compartir los costos de adquisición y operación de equipo de dragado; de este modo, los conceptos de facilitación pueden servir para reforzar y mejorar la operación portuaria regional y al mismo tiempo, fomentar la cooperación regional en este campo.

La facilitación, como concepto, puede aplicarse a un amplio espectro de áreas de infraestructura. Debe reconocerse, sin embargo, que las políticas y planes de los gobiernos en relación con el mejoramiento de la infraestructura física no incluyen muchas veces una mejora en el aspecto institucional. Así, por ejemplo, la normalización de elementos de ayudas a la navegación involucra una fuerte inversión de los gobiernos, no sólo en luces, boyas, etc., sino también para contratar los servicios de peritos náuticos capacitados y de ingenieros a fin de llevar a cabo las inversiones y su debida operación.

En cambio, la simplificación, armonización y normalización de procedimientos comerciales exigiría personas igualmente capacitadas, pero el costo de aplicación de mejoras en este campo sería mucho menor.

La infraestructura física está íntimamente relacionada con la infraestructura institucional de manera que al aplicar ciertos cambios en esta última, ellos pueden influir favorablemente sobre la utilización de la primera. Por ejemplo, en muchos puertos latinoamericanos durante los últimos años ha existido congestión de barcos a la espera de espacio para atracar o para dejar su carga. La respuesta "evidente" a esta congestión es la de construir nuevas instalaciones portuarias; sin embargo, algunas autoridades han logrado resolverla a través de cambios institucionales tales como mejoría de los métodos de manejo de la carga, simplificación de la documentación, creación de una escala creciente de tarifas de almacenamiento de carga en el puerto y armonización de los horarios de trabajo de todos los empleados portuarios y de las aduanas. Así, un programa de trabajo de facilitación, cuyo objetivo consiste en mejorar la infraestructura institucional de transporte, puede además contribuir a una mayor eficiencia de la respectiva infraestructura física.

III. NECESIDADES DE FACILITACION DE CENTROAMERICA Y EXPERIENCIA INSTITUCIONAL EUROPEA

Todas las regiones, sean ellas desarrolladas o en desarrollo, necesitan un programa permanente de trabajo en torno a la facilitación del comercio y del transporte. Dicha necesidad se hace evidente, en el caso del comercio exterior de Centroamérica, al examinar las restricciones impuestas al comercio por los procedimientos, formalidades y requisitos gubernativos e institucionales y al evaluar al mismo tiempo la experiencia institucional europea en materia de facilitación.

El comercio exterior de Centroamérica se inició con la exportación de productos agrícolas y de materias primas a países de ultramar. Cada uno de los países tenía compromisos comerciales de dependencia con dichos países, por lo cual el desarrollo del comercio intra-centroamericano fue escaso. Sin embargo, desde hace dos décadas éste

/ha mostrado

ha mostrado un crecimiento sostenido, debido fundamentalmente a la concertación de convenios de integración económica regional que crearon el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y diversos organismos de apoyo tales como la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA). En la actualidad, el comercio intrarregional es 30 veces mayor que hace 20 años y el transporte de dicho comercio es una de las actividades económicas más importante de la región.

Este crecimiento ha confrontado obstáculos que los instrumentos de integración actuales son incapaces de solventar, lo que está urgiendo la aplicación de nuevos esquemas normativos y, fundamentalmente, de programas de facilitación para el comercio y el transporte de manera que se dinamice la operación comercial, se simplifique la documentación y las operaciones de control y se consiga un mejor rendimiento de las actividades de transporte. En lo que hace al comercio extrarregional, en la actualidad todavía siguen vigentes en gran medida algunas de las prácticas de transporte marítimo comercial establecidas hace muchos años, cuyo objeto era vincular a los expedidores de carga, banqueros, autoridades portuarias y aduanas de los países centroamericanos con los porteadores, las autoridades portuarias, los bancos, las compañías de seguros, las aduanas, los consignatarios y otros, principalmente en Estados Unidos y Europa. No obstante, el empleo cada vez más generalizado de barcos más rápidos y con mejor manejo de carga mediante contenedores, gabarras e instalaciones de auto-transbordo, está dando origen a nuevas modalidades y procedimientos de documentación y control que se superponen a las prácticas vigentes sin que se hayan realizado los cambios jurídicos e institucionales correspondientes. Más aún, muchas de las prácticas tradicionales de transporte marítimo se han extendido sin sufrir mayores cambios al transporte terrestre, donde resultan todavía más inapropiadas.

Debe tenerse presente que durante los últimos diez o quince años, los revolucionarios cambios en la tecnología del transporte han creado una situación en la cual la mercancía puede llegar a su destino con más rapidez que los documentos respectivos, lo que causa demoras en

/el despacho

el despacho, congestión en las fronteras, puertos y aeropuertos y costos adicionales. A modo de ejemplo, en 1974 los barcos que transportaban contenedores hacían un viaje de ida y vuelta desde la costa occidental de los Estados Unidos al Japón en 22 días; sin embargo, la documentación comercial para retirar los contenedores de las áreas portuarias demoraba entre 10 y 21 días más. Este tipo de tardanza demora el despacho de las mercancías y puede dar origen a gastos por concepto de multas, demora en la entrega y pérdida de negocios, todo lo cual puede exceder en mucho el costo directo de la preparación de los documentos.

Los costos de documentación - tanto directos como indirectos - se suman a los precios de venta; así, los importadores pagan mayores precios por sus adquisiciones, o bien los exportadores disminuyen sus utilidades al absorberlos en parte. De este modo, para un exportador centroamericano los costos de la documentación comercial pueden significar un grave lastre y afectar su capacidad para competir en el mercado mundial.

El comercio exterior entre naciones europeas, por el contrario, tuvo sus inicios mucho antes del transporte de fuertes volúmenes de mercancías a otros continentes, y hace mucho tiempo que dicho comercio, así como el transporte, ha sido objeto de una amplia cooperación internacional. Por ejemplo, la idea de libertad de navegación fluvial para el comercio exterior estaba formulada ya en 1792; en 1868, el Acuerdo de Navegación por el Rin estableció la libertad de tránsito de las mercancías transportadas por dicha vía fluvial.

A consecuencia de este tipo de cooperación histórica, ya en los años cincuenta existía en un número creciente de países europeos la conciencia de los inconvenientes que acarreaban al comercio los procedimientos, formalidades y requisitos innecesariamente complicados impuestos por los gobiernos o las instituciones. Por ejemplo, la mayor parte de los procedimientos, formalidades y requisitos de carácter gubernamental o institucional para el comercio regional e internacional hacen necesario preparar documentos; en Trade Documentation Information (TRADE/WP.4/INF.29) se observó que el costo de dicha preparación alcanza

/a un

a un 10% del monto total de la transacción comercial, lo cual aumenta el precio de los productos y el costo de la distribución. Una de las soluciones a este problema provino del Gobierno de Suecia; se simplificó y se normalizó la documentación comercial y se racionalizaron los procedimientos respectivos, lo cual redujo hasta en un 70% el costo de la preparación de los documentos. Sin embargo, muy pronto se puso de manifiesto que la cooperación internacional era indispensable para alcanzar los objetivos de progreso real en materia de facilitación comercial, y por ello los países miembros de la Comisión Económica para Europa (CEPE) crearon en 1960 un grupo de expertos para la simplificación y normalización de los documentos de comercio exterior. En 1963, dicho grupo preparó un formulario clave - basado en parte en el trabajo realizado antes en Suecia - que ha servido de base para la armonización de los documentos de comercio exterior no solamente en Europa, sino en todo el mundo. El grupo de expertos se transformó en 1971 en el Grupo de Trabajo sobre Facilitación de los Procedimientos de Comercio Internacional. Su mandato consiste en facilitar el comercio y el transporte internacionales mediante la racionalización de los procedimientos comerciales, especialmente a través del establecimiento de una terminología internacional normalizada y de un sistema uniforme de códigos para la elaboración y transmisión automática de la información comercial.

En 1969, la CEPE aprobó su resolución 4 (XXIV), en la cual destacaba la necesidad de coordinar las labores de facilitación a escala mundial. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) tomó nota de dicha resolución, y, con el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se creó en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) un cargo de asesor interregional de facilitación comercial. En 1975 la labor de la UNCTAD en materia de facilitación adquirió nuevos alcances a través del establecimiento del Programa Especial de Facilitación del Comercio (FALPRO), cuyo mandato incluye medidas de facilitación comercial, aporte de apoyo sustantivo para la asistencia técnica y - dada la naturaleza mundial del programa - estrecha cooperación con la labor de

/facilitación de

facilitación de las Comisiones Económicas Regionales y de otras organizaciones de carácter internacional.

Puesto que las naciones centroamericanas están recién sentando las bases para una infraestructura moderna de comercio, transporte y prácticas conexas, mientras que Europa las ha desarrollado hace ya muchos años, parece aconsejable que el Grupo de Expertos considere cuidadosamente esa experiencia en materia de facilitación.

IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA FACILITACION EN CENTROAMERICA

El Grupo de Expertos, en sus esfuerzos por desarrollar un programa de trabajo subregional en materia de facilitación, debería prestar cuidadosa atención a muchos aspectos que configuran la realidad del comercio y del transporte internacional, entre los cuales podrían estar los siguientes: a) las políticas fiscales de los gobiernos de Centroamérica; b) la distribución de los poderes gubernamentales de decisión; c) la necesidad de buscar la colaboración de determinados grupos de intereses, y d) la base institucional necesaria para llevar a la práctica las proposiciones de facilitación.

Las diferencias entre las políticas fiscales de los gobiernos europeos y las de los países centroamericanos constituyen una expresión de sus niveles respectivos de desarrollo económico. Los derechos de aduana sobre las importaciones en Europa alcanzan en promedio un 8%, aproximadamente, y en el caso del comercio europeo intrarregional han sido en gran medida eliminados. En cambio, la mayoría de los gobiernos centroamericanos han utilizado hasta ahora los derechos de aduana sobre las importaciones como medio de protección a la industria incipiente, de control de la salida de divisas y de generación de ingresos fiscales. Sin embargo, actualmente se está llevando a cabo un proyecto de revisión arancelaria, con la cooperación de la UNCTAD, a fin de establecer modalidades más expeditas y que estimulen el comercio internacional. Por ello, el Grupo de Expertos deberá tal vez considerar en el programa de trabajo propuesto en materia de facilitación la importancia del ingreso por concepto de derechos de aduana a la luz de la nueva estructura

/arancelaria regional.

arancelaria regional. Por otra parte, en la mayoría de los países centroamericanos, las autoridades de dependencias gubernamentales aduaneras, bancarias o de seguros carecen de la autoridad necesaria para aplicar las medidas de facilitación que puedan recomendarse, por cuanto los poderes de decisión están distribuidos en gran medida en los niveles ejecutivos más altos del gobierno.

En esta situación de distribución del poder decisorio, para aplicar las medidas de facilitación es necesario previamente obtener la aprobación de la primera autoridad del país o de las personas designadas por ella, y su apoyo debe mantenerse hasta que tales medidas gocen de plena vigencia. Asimismo, en Centroamérica el sector privado influye en la aplicación de las medidas de facilitación, por lo cual es igualmente indispensable su colaboración.

El reconocimiento creciente de los países de la necesidad de impulsar la ampliación de los mercados nacionales a través de la integración económica centroamericana ha llevado a la formación de organizaciones tales como la SIECA, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y, en el seno de la CEPAL, el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. Con el fin de evitar que la diversidad de objetivos pueda constituir un obstáculo para la aplicación de las medidas de facilitación, es necesario buscar la colaboración y el apoyo de estas organizaciones, por cuanto muchas de estas mismas medidas contribuirían directamente al cumplimiento de los objetivos de los programas de trabajo de dichas organizaciones.

V. IDENTIFICACION DE PROBLEMAS DE FACILITACION

Aun cuando las actividades específicas del programa de trabajo para Centroamérica en materia de facilitación deben abordarse en la reunión subregional de expertos en la cual participarán también las organizaciones internacionales interesadas en la facilitación del comercio y del transporte centroamericano, ya se ha identificado un gran número de aspectos que podrían incluirse con provecho en dicho programa de trabajo. Por ello, las labores del Grupo de Expertos podrían iniciarse considerando los aspectos que se enumeran a continuación. La lista que sigue no pretende ser exhaustiva ni constituir una restricción para las decisiones del Grupo de Expertos; valdría sin embargo la pena un análisis detallado de los puntos enumerados, a fin de destacar sus principales aspectos y las necesidades más urgentes. Algunos de los puntos que podrían tomarse en cuenta son los siguientes:

1. Facilitación del movimiento de embarcaciones, aeronaves y vehículos entre los países y reducción del lapso de su estada en los terminales:

- a) Requisitos de documentación, tanto gubernativos como institucionales;
- b) Exigencias de información estadística;
- c) Operaciones, procedimientos, formalidades y requisitos en las fronteras, puertos y aeropuertos;
- d) Sistemas de transporte marítimo intracentroamericano;
- e) Congestión en las fronteras, puertos y aeropuertos;
- f) Convenios para evitar la doble tributación;
- g) Transferencia internacional de fondos;
- h) Disposiciones para acciones cooperativas de dragado en puertos y canales de entrada;
- i) Disposiciones cooperativas para agrupar embarques de carga aérea y marítima.

2. Facilitación del movimiento de mercancías entre los países:
 - a) Uniformidad de la documentación comercial y de transporte;
 - b) Requisitos de información estadística;
 - c) Estandarización de nomenclatura en materia de mercancías;
 - d) Requisitos especiales para mercancía peligrosa - procedimientos y documentación;
 - e) Acuerdos cooperativos entre aseguradores de carga;
 - f) Acuerdos acerca de condiciones de pago y de despacho;
 - g) Disposiciones especiales para los despachos pequeños;
 - h) Medidas especiales para centros de transbordo marítimo y operación de servicios de enlace;
 - i) Medidas especiales para el fomento de las exportaciones.

3. Facilitación del movimiento de equipos de transporte y de mercancías entre países:
 - a) Establecimiento de regímenes aduaneros apropiados, especialmente para el tránsito aduanero;
 - b) Establecimiento de empresas de transporte multimodal y su reglamentación;
 - c) Envío oportuno de la documentación comercial y de transporte, incluso mediante la utilización de técnicas de procesamiento electrónico de datos, y armonización de los requisitos legales, entre ellos los relacionados con la certificación de su autenticidad y con su negociabilidad;
 - d) Preparación de códigos apropiados para utilización en documentos de comercio y de transporte;
 - e) Reglamentación internacional de las tarifas de fletes, especialmente en cuanto a su forma de presentación;
 - f) Estudio de los intereses regionales en lo que se refiere a cuestiones que deban considerarse en los foros mundiales destinados a analizar y aprobar medidas de facilitación;
 - g) Reemplazo de las formalidades consulares por impuestos y procedimientos más apropiados;
 - h) Disposiciones relativas al intercambio de contenedores.

VI. IDENTIFICACION DE PRIORIDADES EN MATERIA DE PROBLEMAS DE FACILITACION

Tanto el número como la diversidad de los aspectos enumerados en la sección anterior, en todos los cuales podrían emprenderse fructíferas labores de facilitación, hacen evidente la imposibilidad de trabajar simultáneamente en todos ellos y ponen de manifiesto la necesidad de identificar aspectos prioritarios en esta materia. Ello permitirá además al Grupo de Expertos crear un cuerpo completo, uniforme y eficaz de trabajos de facilitación, capaz de alcanzar homogeneidad de disposiciones comerciales no sólo entre países centroamericanos, sino también con otras regiones. Muchos aspectos del comercio y del transporte de Centroamérica podrían considerarse en relación con el establecimiento de prioridades entre problemas subregionales de facilitación; sin embargo, para este análisis, los de mayor importancia son los siguientes: a) la necesidad de flexibilidad de un programa de trabajo en materia de facilitación; b) las causas de los problemas de mayor relevancia en esta materia; c) la secuencia e interdependencia de los rubros contemplados en un programa de trabajo, y d) los recursos (financieros, humanos, etc.) necesarios para cada uno de los rubros contemplados en tal programa.

El Grupo de Expertos, según se le ha solicitado, debe entregar a las organizaciones nacionales e internacionales participantes en la reunión una lista de prioridades para un programa de trabajo subregional de facilitación para Centroamérica; sin embargo, dichas prioridades deben ser lo suficientemente flexibles como para permitir la posibilidad de abordar en un momento determinado otros aspectos de la facilitación. La secretaría de la CEPAL, por ejemplo, se ha encontrado muchas veces en situaciones en las cuales la revisión de un convenio, el contacto con otra organización o la aparición de una necesidad urgente ha hecho necesario o conveniente abocarse a un determinado problema de facilitación. La flexibilidad debe también existir para posibilitar importantes decisiones en aquellos aspectos del programa de trabajo en que sólo un mayor estudio e investigación permitiría disponer de los antecedentes

/necesarios. Por

necesarios. Por lo tanto, debe entenderse que es normal un cierto grado de fluidez en materia de facilitación y que un programa de trabajo con prioridades demasiado rígidas podría ser difícil o imposible de llevar a la práctica.

Al seleccionar los problemas prioritarios de facilitación que deben figurar en un programa de trabajo subregional, el Grupo de Expertos debe proporcionar, acerca de cada aspecto y de acuerdo con su experiencia práctica, información suficiente como para poder determinar la naturaleza y el origen de dichos problemas (prácticas comerciales, legislaciones nacionales, convenios internacionales, etc.). De esta manera, quedaría en claro la intención de cada una de sus recomendaciones en relación con el programa de trabajo.

La secuencia e interdependencia de los rubros del programa de trabajo deben ser materia de cuidadosa consideración, por cuanto en ciertos campos de la facilitación el término de las tareas en algún aspecto condiciona el inicio de determinadas labores o constituye el prerrequisito para ellas. Por ejemplo, un sistema de transmisión y elaboración electrónica de datos podría constituir una ayuda para las corrientes comerciales de Centroamérica; sin embargo, debe tenerse plenamente en cuenta que el equipo especializado que ha de usarse debe contar necesariamente con apoyo directo o indirecto de toda una infraestructura institucional y de comunicaciones. En caso que el equipo especializado exceda notablemente las capacidades de dichas infraestructuras (en materia de reparaciones, mantención, operación, etc.), el funcionamiento de dicho sistema puede transformarse fácilmente en un lastre para las corrientes comerciales y limitar o incluso eliminar los beneficios que se habrían podido obtener de él. Por ello, el esfuerzo por hacer corresponder el programa de trabajo en materia de facilitación a las necesidades centroamericanas puede llevar al Grupo de Trabajo a incluir en dicho programa sólo aquellos aspectos que no sobrepasen considerablemente las capacidades de la infraestructura.

Al determinar cuáles son los problemas prioritarios en materia de facilitación, el Grupo de Expertos debería evaluar los tipos y montos de recursos - privados, gubernamentales, financieros o humanos -

/necesarios para

necesarios para emprender una determinada actividad y también para poner en práctica las recomendaciones al respecto. Por ejemplo, si un problema prioritario de facilitación exige una gran cantidad de recursos, es posible que sólo pueda solucionarse reduciendo (o incluso eliminando) el resto del programa de trabajo. Por ello, puede ser necesario que el Grupo de Expertos realice una cuidadosa evaluación de las necesidades de recursos de cada uno de los rubros que figurarán en dicho programa.

VII. MEDIDAS PARA SUPERAR PROBLEMAS DE FACILITACION

Algunos de los aspectos más importantes que el Grupo de Expertos debe tomar en cuenta al sugerir medidas destinadas a superar problemas prioritarios en materia de facilitación son los siguientes: a) la naturaleza internacional y cambiante de la facilitación; b) la compatibilidad entre medidas nacionales, regionales e internacionales de facilitación; c) la necesidad de medidas progresivas en este campo, y d) la necesidad de un diálogo permanente entre las organizaciones de facilitación.

La mayor parte de las actividades de facilitación deben realizarse en el plano nacional, por cuanto el movimiento internacional de mercancías, de equipos de transportes y de pasajeros constituye simplemente una suma de diferentes operaciones de transporte nacional, sujetas a los regímenes legales e institucionales de cada país. Sin embargo, los beneficios de las medidas de facilitación sólo alcanzan plena vigencia cuando éstas rigen simultáneamente en todos aquellos países que intervienen en el comercio y, por ello, la gran mayoría de los problemas nacionales de facilitación deben abordarse y resolverse tomando en cuenta intereses regionales e incluso internacionales. Por ejemplo, en el caso del transporte, los aspectos financieros y de seguros son de carácter internacional, y una medida nacional de facilitación en este sentido tendrá más eficacia si se aplica a través de la colaboración entre los diversos países interesados.

Aun cuando las medidas de facilitación aparezcan como permanentes,

/en la

en la realidad esto no es así. Una medida de facilitación que simplifica un procedimiento, formalidad o requisito en materia de comercio internacional en un determinado contexto o en un determinado período de tiempo puede dejar de producir beneficios, e incluso transformarse más tarde en un obstáculo para el comercio que originalmente debía facilitar. Por ejemplo, las medidas destinadas a agilizar el movimiento de carga fraccionada pueden resultar inadecuadas en relación con la carga contenerizada, y por ello pueden significar un lastre para ese tipo de comercio. La facilitación del comercio y del transporte, para dar beneficios duraderos, debe concebirse como un programa de permanente estudio y revisión, a escala regional e incluso internacional.

Durante la evaluación de los efectos de las medidas de facilitación, el Grupo de Expertos debe tomar en cuenta el hecho de que los efectos secundarios o indirectos de éstas pueden ser incompatibles con objetivos nacionales o regionales de facilitación. Ya se ha mencionado el ejemplo de la necesidad de velar por que se mantengan los ingresos por concepto de derechos de aduana. Otro ejemplo podría ser el de una medida de facilitación destinada a fomentar las actividades de porteadores que utilicen formas multimodales de transporte; esto contribuiría a reducir el costo de las importaciones, pero además podría disminuir la participación nacional en los fletes de sus operaciones de comercio exterior, en el caso que dichos porteadores pertenezcan a empresas controladas desde fuera de la región.

Tomando en cuenta el hecho de que los países centroamericanos enfrentan en materia de transporte una escasez que no sólo afecta la inversión de capital, sino también a la capacidad técnica para reparar, mantener y operar los sistemas, podría ser necesario que el Grupo de Expertos considerara medidas progresivas de facilitación que tomen en cuenta dichas limitaciones y que den oportunidades para ir adquiriendo experiencia y desarrollando las capacidades de aquéllos que se dedican al comercio y al transporte en Centroamérica. Por ejemplo, el uso de equipo de transmisión y elaboración electrónica de datos para la documentación comercial podría agilizar el intercambio de los datos comerciales; sin embargo, parecería aconsejable para los países de

Centroamérica comenzar por un sistema normalizado de documentación comercial, con un formulario con copias de uso múltiple, aunque considerando la posibilidad futura de utilizar el sistema con medios electrónicos.

La facilitación del comercio y del transporte toca muchos aspectos del comercio regional e internacional; se trata de un amplio campo multidisciplinario que exige el apoyo permanente de muchas entidades - tanto gubernamentales como privadas - en diferentes países. Más aún, se trata de una tarea de cooperación, cuyo objetivo es contribuir a la evolución de fórmulas de solución mediante contactos, estudios y deliberaciones en los planos nacional, regional e internacional. Las medidas de facilitación no pueden ser impuestas por un sector a otro, y menos aún por un país o región a otros; el único instrumento metodológico de eficacia comprobada en esta materia es el diálogo permanente, tanto entre los sectores que componen cada país como en el plano internacional. En consideración de lo anterior, y con miras a alcanzar el mayor grado posible de aplicación de las medidas sugeridas para solucionar problemas prioritarios de facilitación, el Grupo de Expertos podría considerar necesario recomendar a los gobiernos de Centroamérica que se establezcan o refuercen las organizaciones nacionales de facilitación y que se mantenga entre tales organizaciones un diálogo permanente y estable en el plano regional.

VIII. REQUISITOS PARA UN PROGRAMA MÁS PERMANENTE DE FACILITACION

Puesto que la facilitación tiene un carácter de permanente estudio y revisión, el Grupo de Expertos podría entrar a considerar los requisitos institucionales de un programa más estable de facilitación para la región centroamericana. Entre los que resultan más importantes para los fines del presente estudio se encuentran los siguientes:

- a) estructura institucional de las organizaciones nacionales de facilitación;
- b) aportes de las organizaciones internacionales de facilitación;
- c) cooperación técnica entre países centroamericanos en dicha materia,
- y d) coordinación y armonización de los programas de trabajo nacionales pertinentes.

/La estructura

La estructura institucional de una organización nacional de facilitación depende, entre otras cosas, del reconocimiento, por parte del Gobierno, de la necesidad de un programa de facilitación; del compromiso de aporte de fondos, y de la disponibilidad de personal capacitado para integrarla. A fines de los años cincuenta los países europeos, por ejemplo, al reconocer la necesidad de organizaciones nacionales de facilitación, hicieron compromisos de aportes de fondos para permitir el empleo de personal profesional de tiempo completo, capacitado en campos tales como aduanas, actividades bancarias, seguros, economía y legislación; dichas organizaciones han estado desarrollando por muchos años medidas eficaces en materia de facilitación regional. Varias de estas medidas, tales como el formulario clave de las Naciones Unidas y el Convenio TIR de tránsito aduanero (1975), han logrado incluso un alcance internacional. Los gobiernos de los países de Centroamérica, aun cuando han reconocido la necesidad de que existan organizaciones nacionales de facilitación (a través por ejemplo de la aprobación de la resolución 390 (XVIII) de la CEPAL y de solicitudes de asistencia técnica para la facilitación a organizaciones tales como el FALPRO), enfrentan en su mayoría una situación de escasez de recursos financieros y de personal capacitado para integrar organizaciones de este tipo. Para prestar asistencia a los gobiernos centroamericanos en relación con el establecimiento de organizaciones nacionales de facilitación, podría ser necesario que el Grupo de Expertos estudiara la posibilidad de estructuras institucionales alternativas. Así, por ejemplo, los gobiernos de Centroamérica podrían establecer comités de facilitación compuestos de personas provenientes de sectores tales como administraciones nacionales de aduana, bancos centrales, compañías de seguros, usuarios, organismos de comercio exterior o promoción de exportaciones, etc., quienes podrían desempeñar sus labores sin dedicar a ello la totalidad de su tiempo. Este tipo de comité de facilitación con representación de diversos organismos reduciría a un mínimo las necesidades de financiamiento y al mismo tiempo permitiría a sus miembros adquirir capacidad técnica, diseñar medidas indispensables, evaluar la aplicabilidad de las iniciativas extrarregionales y coordinar su propio

programa de trabajo, tanto en el plano regional como en el internacional. Además, las actividades de facilitación del personal profesional de tiempo parcial podrían transformarse fácilmente en actividades de tiempo completo una vez que se hayan adquirido conocimientos suficientes y se cuente con el financiamiento necesario.

Existen organizaciones con muchos años de experiencia en el campo de la facilitación, entre ellas el Grupo de Trabajo sobre Facilitación de los Procedimientos de Comercio Internacional, de la Comisión Económica para Europa; el Comité de Facilitación de la OCMI; el Comité de Facilitación de la OACI, y el Programa Especial de Facilitación del Comercio de la UNCTAD (FALPRO), así como muchas otras organizaciones de carácter nacional. Las organizaciones de facilitación de los países de Centroamérica no solamente podrían evaluar las soluciones extrarregionales de programas de facilitación surgidas de éstas y otras organizaciones, considerando su posible aplicación en Centroamérica, sino también solicitar aportes sustantivos de parte de éstas. Por ejemplo, el formulario clave de las Naciones Unidas que fue creado por la Comisión Económica para Europa (CEPE) con el fin de proporcionar pautas de redacción de documentos comerciales normalizados, ha comprobado su eficacia en todo el mundo. Por lo tanto, las organizaciones centroamericanas de facilitación podrían considerar la posibilidad de adoptarlo para la región. Además, para una organización centroamericana, la asistencia directa de este tipo de entidades no sólo sería fuente de aportes sustantivos, sino además una importante experiencia de aprendizaje, la cual permitiría evitar también las estrategias cuya eficacia no ha podido comprobarse.

Otra fuente importante de aportes sustantivos para los programas de trabajo de Centroamérica la constituye la cooperación horizontal dentro de la región. Las organizaciones nacionales centroamericanas de facilitación enfrentan problemas similares, por lo cual pueden brindarse valioso asesoramiento técnico recíproco. Por ejemplo, las medidas desarrolladas por la organización nacional de facilitación de uno de los países de Centroamérica con el fin de agilizar el paso de las mercancías a través de las aduanas podrían ser aplicables, y

/por lo tanto

por lo tanto transmisibles, a otros países de situación similar. Este tipo de cooperación técnica no sólo significaría aportes sustantivos para los programas de trabajo en materia de facilitación, sino además traería consigo una coordinación y armonización entre dichos programas.

Aun cuando las actividades de facilitación se centran en el plano nacional, los beneficios de las medidas nacionales en este aspecto pueden verse disminuidos - o incluso suprimidos - en caso que tales medidas no estén coordinadas y armonizadas dentro de la región y del ámbito mundial. A fin de que las medidas de facilitación tomadas por organizaciones nacionales rindan un máximo de provecho, el Grupo de Expertos podría entrar a considerar diversos medios de coordinación y armonización. Entre éstos podrían citarse un proyecto que permitiera a la región contar con los servicios de expertos en facilitación y el desarrollo de programas de trabajo en esta materia por parte de las organizaciones regionales.