

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/C/W/427  
8 de octubre de 2002

(02-5407)

Consejo del Comercio de Mercancías

Original: inglés/  
francés/  
español

## LIBERTAD DE TRÁNSITO: OBLIGACIONES Y CONSECUENCIAS DIMANANTES DEL ARTÍCULO V DEL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO

Se ha recibido de la UNCTAD la siguiente comunicación, de fecha 4 de octubre.

*Junto con otras limitaciones, una infraestructura inadecuada y un estado de cosas mediocre en el plano regulador, institucional y administrativo reducen la eficacia de los sistemas de tránsito en muchos países en desarrollo, sobre todo en los países menos adelantados y en los países sin litoral. A pesar de lo que se ha logrado para facilitar el tránsito, será necesario desplegar mayores esfuerzos y recursos nacionales e internacionales para conseguir el objetivo de la libertad de tránsito enunciada en el artículo V del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.*

*A la vez que el comercio mundial se acrecienta con rapidez, aumenta la necesidad de contar con un sistema de transporte nacional e internacional económicamente eficaz y ecológicamente aceptable. A causa de la intensificación de la competencia en los principales mercados, que obliga a los industriales a adaptarse a sistemas extremadamente precisos de producción y gestión, el éxito comercial de cualquier industria exportadora de un país en desarrollo depende cada vez más de su capacidad para satisfacer a sus clientes en cuanto a la rapidez, la fiabilidad y la flexibilidad de su suministro: **rapidez**, porque la celeridad con que se realizan las operaciones de transporte reduce la acumulación de productos y, por consiguiente, la inversión de capital; **fiabilidad**, porque aminora los riesgos de desorden en el suministro o la distribución de las mercancías y reduce, por consiguiente, la necesidad de mantener una reserva de seguridad, y **flexibilidad**, porque los medios de transporte han de ser capaces de adaptarse a las variaciones de la demanda de los consumidores y a circunstancias imprevistas.*

*En el presente documento se describe brevemente de qué modo los países miembros de la OMC han atendido a lo exigido por el artículo V del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Se ponen de relieve los logros notables conseguidos en Europa en relación con la **facilitación del tránsito** y la **libertad de tránsito**, pero se subraya también el hecho de que el establecimiento de una infraestructura adecuada, lo que comprende el mejoramiento de los medios existentes, requiere el empleo de recursos financieros de una cuantía superior a las posibilidades de muchos países en desarrollo, en particular de los menos adelantados y de los que carecen de litoral. Se pone también de relieve que la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo y una financiación privada inadecuada han tenido repercusiones negativas sobre muchos sistemas de tránsito y se recomienda la inversión de esta tendencia. Además, se recomienda prestar mayor atención a la elaboración de los proyectos para conseguir que las obras en curso en los países en desarrollo, en particular en los menos adelantados, se ajusten a las necesidades individuales y se tenga en cuenta el bajo nivel de desarrollo económico de dichos países.*

**A. Antecedentes**

1. En el artículo V del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio se enuncia la libertad de tránsito. Entre otras disposiciones, se establece que "habrá libertad de tránsito por el territorio de cada parte contratante para el tráfico en tránsito con destino al territorio de otra parte contratante o procedente de él, que utilice las rutas más convenientes para el tránsito internacional". Se dispone además que "salvo en el caso de inobservancia de las leyes y reglamentos de aduanas aplicables, los transportes de esta naturaleza procedentes del territorio de otra parte contratante o destinados a él no serán objeto de ninguna demora ni de restricciones innecesarias y estarán exentos de derechos de aduana y de todo derecho de tránsito o de cualquier otra carga relativa al tránsito, con excepción de los gastos de transporte y de las cargas imputadas como gastos administrativos ocasionados por el tránsito o como costo de los servicios prestados". Se dispone con respecto a este tránsito que se aplicará el trato de la nación más favorecida en lo que concierne a todas las cargas, reglamentaciones y formalidades.
2. En virtud de la obligación dimanante del artículo V del Acuerdo General, de facilitar el tráfico en tránsito y, más concretamente, de asegurarse de que este tráfico no sea objeto de ninguna demora ni de ninguna restricción innecesaria, las partes contratantes han de proporcionar una infraestructura de transporte, es decir, "las rutas más convenientes para el tránsito internacional", y se han de asegurar también de que las reglamentaciones aduaneras y administrativas no limitan el tráfico en tránsito. En otras palabras, en virtud del artículo V del Acuerdo General, las partes contratantes han de suministrar, por un lado, una infraestructura de transportes adecuada y medios conexos para el tránsito y, por otro, han de establecer un marco regulador favorable en forma de reglamentaciones aduaneras y administrativas simplificadas.

**B. Criterios regionales o subregionales en materia de cooperación para el tránsito**

3. Aun cuando el artículo V del Acuerdo General obliga a las partes contratantes a facilitar individualmente el tráfico en tránsito, en la práctica, como un gran volumen de las mercancías en tránsito cruza más de una frontera nacional, la cooperación regional o subregional ha pasado a ser el principal instrumento para conseguir los objetivos enunciados en dicho artículo V.

**C. El modelo europeo**

4. Por ejemplo, los países europeos, que colaboran bajo los auspicios de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, han aprobado un mínimo de 50 convenios internacionales que rigen una amplia gama de temas relacionados con el transporte, así como temas conexos, entre ellos la coordinación de la infraestructura de transporte, reglamentos del tráfico por carretera, dimensiones y peso de los vehículos autorizados a circular por determinadas carreteras, régimen fiscal de los vehículos de transporte por carretera, responsabilidades de los transportistas, formalidades aduaneras y reglamentos especiales sobre el transporte de mercancías peligrosas.
5. ¿Puede adoptarse en los países en desarrollo el modelo europeo para el establecimiento y mantenimiento de infraestructuras adecuadas, la reforma de los sistemas reguladores, institucionales y administrativos y la adhesión a la cooperación internacional, regional y subregional? No es fácil hacerlo. En Europa la facilitación del tránsito es el resultado de muchos años de cooperación. El anhelo de paz después de la segunda guerra mundial suscitó una intensa voluntad política y, a su vez, la rápida expansión del comercio regional creó el estímulo y la justificación para realizar ingentes inversiones en los sistemas nacionales y regionales de transportes y comunicaciones coordinados.

**D. Problemas que plantea la facilitación del tránsito en los países en desarrollo**

6. Aun cuando se están desplegando esfuerzos para emular el modelo europeo, el nivel de desarrollo de la infraestructura necesario para facilitar el tránsito y las reformas exigidas para modernizar y armonizar los sistemas reguladores, institucionales y administrativos están por lo general más allá de la capacidad financiera y técnica de muchos países en desarrollo, en particular de los menos adelantados y de los que carecen de litoral.
7. Los créditos presupuestarios asignados actualmente para la creación y el mantenimiento de la infraestructura en muchos países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados y en los países sin litoral, son poco importantes y probablemente seguirán siéndolo porque es difícil justificar mayores inversiones teniendo en cuenta el pequeño volumen del comercio regional y la necesidad de financiar otros sectores económicos y sociales nacionales. Además, la realización de proyectos que exigen la aplicación de normas rigurosas y de sistemas complicados, elaborados originalmente para su aplicación en Europa, plantea inmensas dificultades porque se carece de la debida mano de obra especializada.
8. Para ayudar a los países en desarrollo, en particular a los menos adelantados y a los países sin litoral, a cumplir con sus obligaciones dimanantes del artículo V del Acuerdo General, es necesario disponer de asistencia financiera y técnica.
9. En el fondo, la petición de apoyo técnico no es una nueva demanda. Sin embargo, es necesario mejorar la manera en que se presta la asistencia técnica. Hay que reducir el número de las obras inacabadas en los países en desarrollo.

**1. Elaboración de proyectos e insuficiencia financiera**

10. Los fracasos en la realización de proyectos se pueden atribuir a muchos factores; algunos de los principales guardan relación con la insuficiencia financiera y con la elaboración del proyecto.
11. La insuficiencia financiera es extremadamente corriente. El abandono de proyectos en medio de su realización es frecuente, cuando no se han cumplido los compromisos de financiar las fases subsiguientes. Por ejemplo, para coronar con éxito un proyecto destinado a establecer el marco jurídico para el tránsito a nivel regional o subregional, son necesarias normalmente cuatro fases distintas:
  - negociación y aprobación de los instrumentos jurídicos;
  - trámites legislativos para traducir y recibir el instrumento jurídico en la legislación nacional;
  - movilización de recursos financieros y humanos para contribuir a la realización de las reformas propuestas;
  - aplicación de los cambios de modo duradero.
12. Los fracasos típicos en la elaboración de proyectos están relacionados con las tentativas destinadas a introducir regímenes complejos de facilitación del tránsito que se convierten en proyectos prácticamente inútiles. Las enseñanzas derivadas de la experiencia ponen de manifiesto que, para ser aplicado con éxito, todo instrumento o régimen de facilitación del tránsito depende de la existencia de un sólido marco de apoyo, lo que comprende la adhesión y participación de intereses tanto públicos como privados. Esta consideración es de especial

aplicación si se prevé que el sector privado ha de desempeñar una importante función en la ejecución del proyecto. Hasta ahora muchos proyectos impulsados por los donantes no han implicado al sector privado durante la fase de elaboración, ni siquiera cuando se preveía que el sector privado iba a desempeñar una función importante en la ejecución del proyecto. Las consultas entre el sector público y el privado pueden mejorar la elaboración de proyectos y garantizar una realización efectiva.

13. Un ejemplo de un sistema excelente que funciona bien en Europa pero que no ha sido posible poner en práctica en el África occidental desde 1982 es el sistema aduanero tradicional de tránsito basado en el Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR (Convenio TIR). Si en 1982 se hubiesen celebrado consultas entre el sector público y el sector privado del África occidental acerca de la creación de un sistema aduanero regional de tránsito, las consultas habrían puesto claramente de manifiesto que su realización no era viable a causa de la falta de las instituciones básicas, en particular de asociaciones para el transporte por carretera de carácter tanto regional como nacional, y a causa de la debilidad de las empresas bancarias y de seguros, incapaces de aportar las garantías financieras necesarias. El sistema institucional de apoyo no se ha modificado mucho a lo largo de los años.
14. El Protocolo sobre el tránsito por carretera entre Estados aprobado en 1982 por los Estados miembros de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, pero no puesto en práctica, tenía por objeto, al igual que su homólogo Convenio TIR, sentar normas cuyo cumplimiento era demasiado difícil para los pobres países del África occidental. Ambos acuerdos tienen por fin establecer un sistema aduanero de tránsito basado en el principio de que: a) las mercancías han de viajar en vehículos o contenedores seguros; b) los derechos y gravámenes que corran riesgo durante el viaje han de estar cubiertos por una garantía internacionalmente válida; c) las mercancías han de ir acompañadas por un cuaderno internacionalmente válido, utilizado en el país de origen y aceptado por los países de tránsito y destino y d) las medidas de control aduanero adoptadas en el país de origen han de ser aceptadas por los países de tránsito y de destino.
15. Ninguna de estas cuatro bases del Convenio TIR se ha podido consolidar en el África occidental. En primer lugar, el 70 por ciento de los vehículos disponibles para las operaciones de tránsito eran camiones ordinarios abiertos que no podían ajustarse a las exigencias técnicas prescritas en el anexo al Convenio, en virtud de las cuales los compartimientos de carga de los vehículos de tránsito han de estar contruidos de tal modo que no sea posible acceder al interior después de que los vehículos hayan sido cerrados y clausurados mediante un sello aduanero. Como en el África occidental casi todos los vehículos son técnicamente inapropiados para las operaciones de tránsito en la región, los controles aduaneros son muy estrictos y engorrosos, inclusive los realizados por las patrullas de vigilancia aduanera.
16. Análogamente, por motivos diversos, los Estados del África occidental no han conseguido poner en práctica ni el sistema de garantía internacionalmente válido ni el documento internacional de declaración aduanera, el "cuaderno", y, en consecuencia, todas las medidas de control aduanero adoptadas en el país de origen se repiten en cada uno de los países en tránsito, así como en el país de destino. Estos procedimientos tienen como resultado enormes demoras y gastos evitables.
17. La imposibilidad de poner en práctica el Convenio TIR en el África occidental demuestra que los sistemas concebidos para su aplicación en los países industrializados pueden ser inapropiados en el contexto de los países en desarrollo. Sin embargo, estos sistemas podrían ser viables si se introdujeran los ajustes apropiados. En este contexto, son indispensables las consultas con todos los interesados, entre ellos el sector privado.

18. La elaboración de proyectos adecuados, las consultas entre el sector público y el privado, una financiación adecuada de los proyectos y la aplicación de los cambios de manera duradera son, pues, factores decisivos en los programas de facilitación del tránsito. Estos factores son de aplicación tanto a los proyectos de infraestructura material como a los de infraestructura no material.
19. Como muchos países en desarrollo, en particular los menos adelantados, se enfrentan con graves problemas económicos, entre ellos la falta de una infraestructura adecuada, la asistencia financiera y técnica sigue desempeñando una función central para promover la facilitación del tránsito. Es lamentable señalar al respecto que el apoyo exterior ha disminuido en lugar de aumentar.

## **2. Perfeccionamiento de la infraestructura: falta de inversiones adecuadas**

20. En el decenio de 1990 los compromisos contraídos en favor de los países en desarrollo en concepto de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) sumaban 59.000 millones de dólares.<sup>1</sup> Aunque era importante, esta corriente de ayuda financiera era inferior en un 50 por ciento a la correspondiente al decenio anterior. En algunos grandes países en desarrollo, durante el decenio de 1990<sup>2</sup> y sobre todo en los sectores de las telecomunicaciones y de la energía, las corrientes de capital privado compensaron con creces la disminución de la AOD, pero para la mayoría de los países en desarrollo sin litoral y de tránsito la mengua de la AOD no fue contrarrestada por las corrientes de capital privado. Por consiguiente, persiste un déficit sustancial en estos países, sobre todo si se tienen en cuenta el crecimiento demográfico y la aceleración de la urbanización previstos. En estos países hay que aumentar considerablemente la inversión aunque sólo sea para mantener el actual estado de cosas. Según estimaciones del Banco Mundial, tan sólo África necesita una inversión anual en infraestructura de 18.000 millones de dólares. Es necesario, pues, invertir la disminución de la financiación externa y, en particular, la de la AOD.<sup>3</sup>

## **3. Modalidades y orientación de la ayuda**

21. Además de disminuir, la ayuda se orienta actualmente hacia el mejoramiento de la infraestructura nacional en vez de impulsar la creación de redes de transporte regional o subregional. Esta modalidad de la ayuda tiene graves defectos. Los países que tienen la suerte de recibir ayuda mantienen su infraestructura; en cambio, los que no reciben ayuda no lo hacen, con la consecuencia de que casi todos los sistemas de tránsito siguen siendo ineficaces porque siempre hay obstrucciones en algún lugar del recorrido. Es importante recordar, como dice el refrán, que la fortaleza de una cadena depende de la resistencia del eslabón más débil.

---

<sup>1</sup> J. I. Stone, Infrastructure Development in Landlocked and Transit Developing Countries: Foreign Aid, Private Investment and the Transport Cost Burden of Landlocked Developing Countries (UNCTAD/LDC/112).

<sup>2</sup> Argentina, Brasil, Malasia, México y República de Corea.

<sup>3</sup> "Sistemas de tránsito en los países en desarrollo sin litoral y de tránsito: Últimas novedades y propuestas de futuras medidas" (TD/B/LDC/AC.1/17).

#### **4. Aumento de la financiación externa para promover la facilitación del tránsito**

22. Si bien los países en desarrollo han hecho algunos progresos para intensificar su cooperación en el transporte de tránsito, y la comunidad internacional ha contribuido marcadamente a este logro, mucho es lo que queda por hacer. Es necesario con urgencia aportar inversiones suplementarias, en particular para construir los enlaces que faltan, así como fondos de mantenimiento para sufragar los gastos corrientes. Se necesita también asistencia técnica para consolidar los logros anteriores en relación con la armonización, simplificación y normalización de los procedimientos y la documentación de tránsito. Es necesario impulsar las reformas reguladoras, institucionales y administrativas en curso y hay que intensificar el diálogo y las consultas entre los sectores público y privado.
23. Si se puede obtener un apoyo exterior adecuado, las posibilidades de éxito para la realización de proyectos se beneficiarán de las fuerzas en trance de emergencia, en particular: a) de la creciente función del sector privado como prestatario de servicios; b) de las posibilidades que brindan ahora las nuevas técnicas para aumentar tanto la eficiencia de la industria como las funciones oficiales de control; c) de la mano de obra mejor capacitada tanto en el sector público como en el privado y d) de una mayor intensidad del diálogo y la cooperación entre el sector público y el privado.
24. La UNCTAD calcula que un programa completo de facilitación del tránsito para cada país menos adelantado puede costar aproximadamente de 3 a 5 millones de dólares. Para los 49 países menos adelantados, el volumen total de la asistencia técnica necesaria sería, pues, del orden de los 240 millones de dólares. Además, se necesitan recursos mucho más considerables para la construcción, el mantenimiento y el mejoramiento de sus medios de transporte y almacenamiento y de otros medios relacionados con el tránsito, entre ellos rutas alternativas y comunicaciones perfeccionadas.

#### **E. Función de la UNCTAD**

25. La UNCTAD ha ocupado un lugar de primer plano en la concepción de las políticas de transporte internacional de los países en desarrollo con su labor en las esferas de la facilitación del comercio, los países en desarrollo sin litoral, el transporte multimodal, la eficiencia comercial y los sistemas de información sobre los transportes. Entre los sectores prioritarios de actividad en los que se han conseguido éxitos figuran los siguientes:
- asistencia para la negociación o aplicación de acuerdos y convenios bilaterales y regionales;
  - simplificación y armonización de los procedimientos de documentación y aduana;
  - asistencia para la aplicación de políticas y procedimientos de reducción de los gastos de tránsito;
  - asistencia para la creación de instituciones y el perfeccionamiento de los recursos humanos en el sector del tránsito;
  - reducción de los gastos de administración de las actividades de control del comercio exterior;
  - ayuda a los gobiernos para conseguir una aplicación más efectiva de los reglamentos del comercio exterior, con el consiguiente aumento de los ingresos en la mayoría de los casos;

- aceleración del despacho de mercancías y, simultáneamente, mantenimiento de un control efectivo de la corriente de mercancías; obtención de datos puntuales y fiables que sirven de base a las estadísticas de comercio exterior y a los informes de gestión;
  - mejor utilización del material de transporte (por ejemplo, localización del material, mayor rapidez de las operaciones de carga y descarga, lo que confiere a los vehículos una mayor rentabilidad si el tráfico aumenta, y simplificación de las medidas de mantenimiento);
  - reducción de la duración del tránsito de las mercancías (mediante la facilitación del tráfico en los puntos de cruce de fronteras e intercambio del material rodante entre las redes) y simplificación de las formalidades de compensación por el alquiler de vehículos;
  - mejor calidad de los servicios de transporte ofrecidos al cliente (expedidor o consignatario) y de los datos sobre el paradero de los cargamentos, lo que facilita la partida y la entrega, y reducción de los gastos de seguro.
26. En consecuencia, corresponde a la UNCTAD desempeñar una función importante en el porvenir, pero para ello necesita la aportación de recursos de donantes bilaterales y de las instituciones financieras y de desarrollo.
-