Naciones Unidas TD/B/C.I/MEM.7/5

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
22 de abril de 2014
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Reunión multianual de expertos sobre transporte, logística comercial y facilitación del comercio
Segundo período de sesiones
Ginebra, 1 a 3 de julio de 2014
Tema 3 del programa provisional

Las normas de facilitación del comercio como un factor potenciador del comercio: Opciones y requisitos

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Ante los sistemas de producción y las cadenas de suministro globalizados que requieren el acceso a las redes logísticas internacionales, es cada vez más importante disponer de procedimientos fronterizos rápidos y fiables de importación, exportación y tránsito. La facilitación del comercio ayuda a mejorar los procedimientos administrativos y reduce el riesgo de evasión de derechos. Se está considerando cada vez más un instrumento de desarrollo, puesto que su aplicación requiere que se invierta en capacidad humana e institucional.

Con mayor frecuencia, la facilitación del comercio está encontrando su lugar en los acuerdos comerciales regionales y multilaterales, en particular el Acuerdo sobre facilitación del comercio aprobado en la Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Bali (Indonesia), del 3 al 7 de diciembre de 2013. La UNCTAD presta apoyo a la aplicación de la facilitación del comercio, entre otras cosas, mediante el desarrollo de planes nacionales de aplicación de la facilitación del comercio, el fortalecimiento de los comités nacionales de facilitación del comercio, el fomento de la capacidad y programas de automatización de aduanas.

En este documento se presentan cuestiones fundamentales para que los expertos debatan la aplicación de medidas de facilitación del comercio mediante la preparación de planes nacionales de aplicación, con el objetivo de que se incorpore la facilitación del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo.

GE.14-50455 (S) 120514 130514
1450455

Se ruega reciclar

Introducción

1. La facilitación del comercio es esencial para el desarrollo de la competitividad y el desarrollo del comercio de los países. La prominencia de los sistemas de producción geográficamente distribuidos y las cadenas de valor mundiales que requieren el acceso a las cadenas regionales y mundiales de suministro y las redes logísticas internacionales hace que los procedimientos fronterizos rápidos y fiables de importación, exportación y tránsito sean cada vez más importantes.

2. Los miembros de la OMC concluyeron las negociaciones sobre el Acuerdo sobre facilitación del comercio (WT/MIN(13)/36 – WT/L/911) en Bali (Indonesia), en diciembre de 2013. Este acontecimiento ha colocado la facilitación del comercio en un lugar aún más importante en las agendas relativas a la política comercial nacional e internacional. Además, las medidas de facilitación del comercio se han incluido cada vez más en los acuerdos comerciales regionales (ACR) en el último decenio. Aunque la multiplicación de los ACR puede plantear problemas inesperados en la gestión de los diversos procedimientos, la inclusión de la facilitación del comercio en los ACR puede promover reformas administrativas y dar lugar a una mayor armonización de las normas a nivel mundial. Por lo tanto, en la actualidad la facilitación del comercio se considera ampliamente un elemento central de las políticas de inversión en infraestructura inmaterial en los planos nacional, regional y multilateral.

3. El principal efecto de la facilitación del comercio en el comercio internacional es que los fabricantes y los comerciantes pueden comprar y vender en el extranjero con mayor facilidad, mayor fiabilidad y menor coste. A medida que los derechos de aduana han ido en descenso y el comercio de bienes manufacturados e intermedios se ha vuelto cada vez más dependiente de cuestiones como la fiabilidad y la rapidez, las medidas de facilitación del comercio han ganado en importancia. Los costes efectivos del comercio están estrechamente relacionados con diversos indicadores de facilitación del comercio y el transporte.

4. En este documento se presentarán cuestiones clave que servirán de antecedentes para el segundo período de sesiones de la Reunión multianual de expertos sobre transporte, logística comercial y facilitación del comercio que se centrará en la facilitación del comercio. Durante la reunión, los expertos debatirán las siguientes cuestiones: la manera de aplicar eficientemente las medidas de facilitación del comercio, por ejemplo mediante la preparación de planes nacionales de aplicación; las maneras de incorporar la facilitación del comercio en la corriente general de acción mediante su inclusión en las estrategias nacionales de desarrollo de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados (PMA) y otras economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas; y el efecto de la facilitación del comercio en el comercio.

5. La presente nota consta de 4 capítulos sustantivos y 1 capítulo de conclusión:

a) Capítulo I – Costes y beneficios de las reformas de facilitación del comercio y su efecto en el desarrollo;

b) Capítulo II – Compromisos multilaterales y regionales de facilitación del comercio;

c) Capítulo III – Aplicación de la facilitación del comercio;

d) Capítulo IV – Comités nacionales de facilitación del comercio;

e) Capítulo V – El camino a seguir.

I. Costes y beneficios de las reformas de facilitación del comercio y su efecto en el desarrollo

6. Las reformas de facilitación del comercio se llevan a cabo por diversas razones:

a) Responder a las solicitudes de los comerciantes de unos trámites comerciales más eficientes que permitan unos procesos más transparentes, menos engorrosos y más previsibles para el control del comercio exterior.

b) Mejorar la eficiencia y la eficacia administrativas y permitir de ese modo a las autoridades de reglamentación tener un mayor control sobre las transacciones comerciales internacionales, preservar la seguridad pública mediante el seguimiento del tráfico ilícito y aumentar la recaudación de ingresos, objetivo fundamental de las administraciones aduaneras nacionales. Las medidas de facilitación del comercio reducen el riesgo de evasión de derechos mediante la infravaloración o la información falsa en las declaraciones de importación.

c) Las reformas de facilitación del comercio se consideran cada vez más un instrumento de desarrollo; la aplicación de la mayoría de las medidas de facilitación del comercio requiere invertir en capacidad humana e institucional como medio para promover la buena gobernanza, que contribuye directamente por sí misma al desarrollo a largo plazo de los países.

A. Facilitación del comercio y comercio internacional

7. El efecto de la facilitación del comercio en el comercio internacional se basa en una lógica sencilla: si los fabricantes y los comerciantes, ya sean importadores o exportadores, pueden comprar y vender en el extranjero con mayor facilidad, mayor fiabilidad y menor coste, es más probable que lo hagan. Los costes del comercio están estrechamente relacionadas con los indicadores de la facilitación del comercio y el transporte, como se ha documentado ampliamente en investigaciones recientes y se ha publicado de manera agregada en el informe *Doing Business* y el índice de desempeño logístico del Banco Mundial o el índice de conectividad del transporte marítimo de línea de la UNCTAD (Arvis y otros, 2013).

8. Según las estimaciones de las reducciones de los costes del comercio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los costes del comercio en la hipótesis de la aplicación plena se podrían reducir en un 14,1% en los países de bajos ingresos, un 15,1% en los países de ingresos medianos bajos y un 12,9% en los países de ingresos medianos altos. A nivel mundial, "la reducción de los costes del comercio mundial en un 1% aumentaría los ingresos en todo el mundo en más de 40.000 millones de dólares de los Estados Unidos, en su mayor parte en los países en desarrollo" (OCDE, 2013).

9. Las pruebas empíricas de los estudios econométricos sugieren que las reformas de facilitación del comercio pueden dar lugar a importantes beneficios económicos en términos de aumento del comercio e ingresos reales. Los estudios sugieren además que tanto los países en desarrollo como los desarrollados salen ganando con el aumento de la facilitación del comercio. En particular, se espera que las exportaciones aumenten en ambos grupos de países. Algunas partes han expresado preocupación por que las importaciones de los países en desarrollo puedan aumentar más rápidamente que las exportaciones, lo que causaría problemas de balanza de pagos a los países en desarrollo. Ello es discutible. La balanza de pagos depende de las fuerzas macroeconómicas de un país, fundamentalmente la relación entre el ahorro y la inversión. La facilitación del comercio no tiene prácticamente ninguna incidencia en la determinación de la balanza de pagos, salvo a muy corto plazo,

período durante el cual variables macroeconómicas como el tipo de cambio sufren ajustes (Hoekman y Shepherd, 2013).

B. Costes de la aplicación de la facilitación del comercio e ingresos aduaneros

10. La mayoría de las medidas de facilitación del comercio requiere una inversión inicial en movilización de personal, capacitación, despliegue y tecnología de la información. Posteriormente, estas inversiones se suelen recuperar a corto o medio plazo, debido a mejoras en la eficiencia y el aumento en la recaudación de ingresos. Los costes iniciales de la introducción de las reformas de facilitación del comercio dependen de numerosos factores, que incluyen los siguientes:

a) El punto de partida —pocos países empiezan de cero y una reforma a menudo se basa en algún programa en curso. Dependiendo de la base de referencia de partida, los recursos adicionales requeridos pueden variar en gran medida.

b) El momento y la elección de los recursos utilizados, con miras a una rápida aplicación con el pleno apoyo internacional de los consultores internacionales, pueden llegar a ser más costosos que una aplicación más gradual, lo que dependerá de la pericia nacional disponible.

c) El objetivo —si el objetivo de la reforma es lograr el mero cumplimiento de las obligaciones multilaterales, puede ser menos costoso que una reorganización más ambiciosa que iría más allá de los requisitos mínimos legales, pero que por lo general daría al país en cuestión una ventaja competitiva.

11. Sobre la base de lo anterior, así como de los resultados de 26 planes nacionales de aplicación de la facilitación del comercio preparados por la UNCTAD en 2012 y 2013 (UNCTAD, 2013a), los costes de la aplicación para que un país determinado pueda cumplir sus obligaciones con respecto a la aplicación del Acuerdo sobre facilitación del comercio se pueden estimar en entre 1 millón y 15 millones de dólares (UNCTAD, de próxima publicación).

12. Una vez adoptadas, la mayoría de las medidas de facilitación del comercio ahorrará tiempo y dinero mediante la mejora de las soluciones de tecnología de la información, como la automatización, la cooperación interinstitucional y la reducción de los trámites. Al mismo tiempo, muchas de esas medidas también darán lugar a una mayor recaudación de ingresos y la mejora de la aplicación de la normativa nacional. En particular, por ejemplo, las medidas relacionadas con la esfera de actuación de las aduanas en la gestión del riesgo, en combinación con los programas de comerciantes autorizados, el despacho previo a la llegada, las auditorías posteriores al despacho y la cooperación aduanera, pueden ayudar a prevenir la infravaloración de las declaraciones de importación, una de las principales preocupaciones de las autoridades fiscales.

13. En general, la mayoría de las medidas de facilitación del comercio tiene un retorno de la inversión relativamente alto cuando se tienen en cuenta los gastos iniciales, los ahorros posteriores y el aumento en la recaudación de ingresos. Las administraciones aduaneras de los propios países en desarrollo financian alrededor del 60% de los proyectos de automatización de aduanas del Programa del Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA) de la UNCTAD[1].

[1] Véase http://asycuda.org/ (consultado el 14 de abril de 2014).

C. Reformas de facilitación del comercio y desarrollo

14. Las reformas de facilitación del comercio están estrechamente relacionadas con el desarrollo de las instituciones del sector público. Requieren el fomento de la capacidad humana, institucional y tecnológica. De la misma manera, los países que ya están más desarrollados, es decir, que cuentan con mayores recursos humanos, institucionales y de tecnología de la información, tendrán muchas más facilidades para aplicar las reformas de facilitación del comercio. También es más probable que los países más desarrollados tengan volúmenes más altos de comercio, lo que justifica más fácilmente las inversiones en servicios e infraestructura de apoyo al comercio. Los países más pequeños y menos desarrollados, por otro lado, pueden tener bajos volúmenes de comercio, lo cual implica escasos ingresos por concepto de derechos e impuestos que, *a priori*, pueden hacer que sea más difícil justificar económicamente las inversiones en tecnología de la información, transporte y otras infraestructuras relacionadas con el comercio.

15. Sin embargo, la aplicación de las reformas de facilitación del comercio fomentará el desarrollo de los países, independientemente de su nivel actual, de varias maneras. Además de promover el desarrollo impulsado por el comercio (véase la sección A) y aumentar la recaudación de ingresos (véase la sección B), la mejora de la administración del comercio tendrá un efecto directo en diversas dimensiones del desarrollo humano, institucional y de la tecnología de la información (Centro de Comercio Internacional, 2014). A continuación se ofrecen ejemplos específicos:

a) Las normas comerciales claras y transparentes ayudarán a transformar las economías informales en economías formales;

b) Los mecanismos de consulta y recurso, la publicación previa y los servicios de información promueven la buena gobernanza y la transparencia;

c) Las soluciones de tránsito y garantía de aduanas pueden fomentar la inversión en el sector financiero y de seguros de un país;

d) La colaboración interinstitucional fomenta la eficiencia y la puesta en común de las mejores prácticas para conseguir una administración pública modernizada;

e) Soluciones de tecnología de la información como la presentación directa de declaraciones por los comerciantes y la ventanilla única alientan a las pequeñas y medianas empresas a invertir en su propia capacidad de tecnología de la información, a fin de optimizar la eficiencia de todo el sistema de comercio y beneficiarse de las economías de escala de la inversión del sector público;

f) El apoyo internacional y la exposición a las mejores prácticas globales ayudarán a profesionalizar las administraciones públicas.

16. En vista de la relación recíproca entre el desarrollo y la facilitación del comercio, está claro que los PMA necesitarán más asistencia técnica y creación de capacidad para aplicar las medidas incluidas en el Acuerdo sobre facilitación del comercio que los que no son PMA (UNCTAD, de próxima publicación). Al mismo tiempo, la asistencia oficial para el desarrollo en los PMA tiene la competencia de muchas otras prioridades, como la salud, la educación y la infraestructura, y la proporción de la asistencia oficial para el desarrollo que se asigna a cuestiones comerciales, en particular la facilitación del comercio, es inferior en los PMA que en los no PMA (UNCTAD, 2013b). Por último, un estudio sobre los comités existentes de facilitación del comercio muestra que los de los PMA son menos eficaces que los de los no PMA (véase el capítulo IV).

II. Compromisos multilaterales y regionales de facilitación del comercio

A. Medidas de facilitación del comercio en el plano multilateral

17. A pesar de la importancia del Acuerdo sobre facilitación del comercio, el concepto de facilitación del comercio no es nuevo, aparece en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (1994), en particular los artículos V, VIII, y X. Por tanto, es natural que estos sean la base del nuevo acuerdo de facilitación del comercio.

18. Sin embargo, el Acuerdo sobre facilitación del comercio añade muchos detalles a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y una dimensión multilateral significativa a los numerosos acuerdos de facilitación del comercio que ya existen en los planos bilateral, regional e internacional, muchos de los cuales se han inspirado en las negociaciones que se han ido celebrando en la OMC a lo largo de los años.

19. El Acuerdo sobre facilitación del comercio no es el único instrumento jurídico sobre la cuestión en el plano internacional. Muchos acuerdos concluidos bajo los auspicios de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), como el Convenio de Kyoto y el Convenio de Kyoto Revisado, contienen medidas significativas de facilitación del comercio[2]. Las Naciones Unidas, en particular bajo los auspicios de la Comisión Económica para Europa y el Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas, gestionan un gran número de recomendaciones y normas sobre facilitación del comercio de aplicabilidad internacional[3]. Sin embargo, la naturaleza de las obligaciones jurídicamente vinculantes aseguraría la aplicación de las disposiciones del Acuerdo en el marco de los programas nacionales de política comercial y desarrollo.

20. La UNCTAD ha estado trabajando en la facilitación del comercio y la eficacia comercial durante muchos años. El Programa sobre Facilitación del comercio de la UNCTAD y el Grupo de Trabajo de Expertos sobre Eficacia Comercial dieron lugar en 1994 a la aprobación de la Declaración Ministerial de Columbus sobre la Eficacia Comercial. Ello, a su vez, contribuyó a la inclusión de la facilitación del comercio en el programa de la OMC en su Primera Conferencia Ministerial, celebrada en Singapur en 1996. Por consiguiente, la facilitación del comercio ganó en visibilidad y empezó a figurar de forma destacada en el programa de trabajo de muchas instituciones y en diversos ACR, lo cual terminó por dar lugar al Acuerdo sobre facilitación del comercio.

21. La UNCTAD, en colaboración con otros asociados del anexo D[4], ha estado prestando asistencia a los países en desarrollo y los PMA para que participen efectivamente en las negociaciones de facilitación del comercio en la OMC. Otro objetivo del programa de asistencia técnica de la UNCTAD era preparar a los países beneficiarios para que asumieran las obligaciones derivadas del Acuerdo. En 2012 y 2013 la UNCTAD colaboró con casi 30 países en la preparación de sus planes nacionales de aplicación de la facilitación del comercio y el aumento de la conciencia y los conocimientos técnicos de los encargados de la formulación de las políticas nacionales. Las actividades destinadas a aumentar la

[2] Véase http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new.aspx (consultado el 14 de abril de 2014).

[3] Véase http://www.unece.org/cefact.html (consultado el 14 de febrero de 2014).

[4] Decisión del Consejo General de la OMC sobre el programa de trabajo del Programa de Doha, conocido como el paquete de julio, 1 de agosto de 2004, anexo D, por la que se determinaron las organizaciones internacionales pertinentes a las que se iba a invitar a que proporcionaran asistencia técnica y fomento de la capacidad, a saber, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE, la OMA y la UNCTAD.

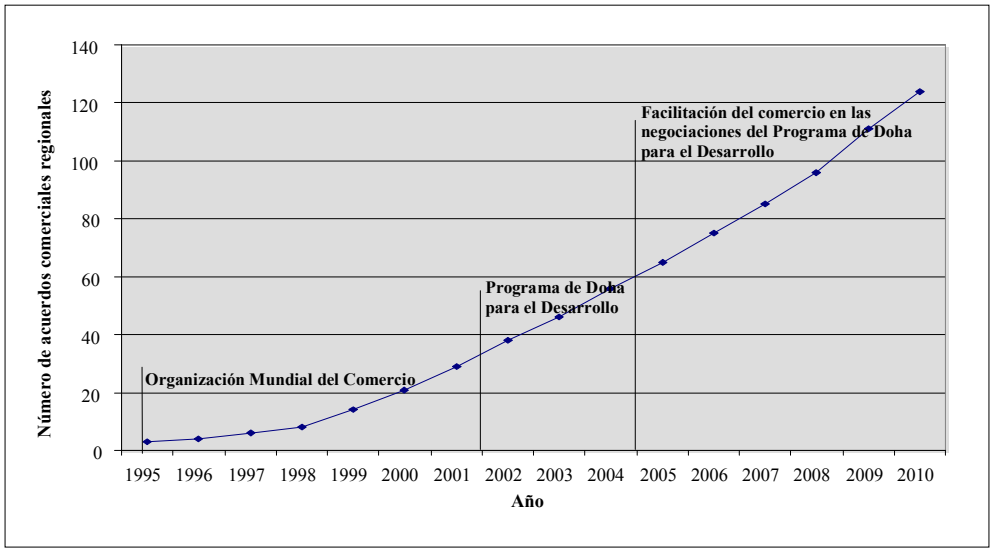
coordinación entre los interesados en la facilitación del comercio en esos países y fortalecer los foros de colaboración para la facilitación del comercio complementaron este esfuerzo.

B. Los acuerdos comerciales regionales y la inclusión de medidas de facilitación del comercio

22. Una novedad importante en el comercio internacional en los últimos decenios es el aumento constante del número de ACR y la inclusión de disposiciones aduaneras y de facilitación del comercio en ellos. El gráfico 1 muestra que el número de ACR que incluyen disposiciones aduaneras y de facilitación del comercio ha aumentado considerablemente, especialmente desde la puesta en marcha de las negociaciones sobre la facilitación del comercio en la OMC en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo.

Gráfico 1

Aumento del número de acuerdos comerciales regionales en materia de aduanas y otras medidas de facilitación del comercio



Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos de la OMC sobre los acuerdos comerciales regionales (http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx).

23. Neufeld (2014) llega a la conclusión de que "a finales del decenio de 1990, los ACR solían incorporar un componente de facilitación del comercio, lo cual dejaba constancia de la conciencia cada vez mayor de los gobiernos de la necesidad de ampliar sus políticas comerciales a la reducción de la burocracia. La puesta en marcha de las negociaciones de la OMC sobre la facilitación del comercio dio otro impulso a estos esfuerzos que aceleró las reformas de facilitación del comercio en los planos multilateral y regional". En la actualidad, prácticamente todos los países participan en uno o más acuerdos comerciales regionales. A finales de junio de 2013, se habían notificado 259 acuerdos a la base de datos de la OMC sobre los ACR[5].

24. Una característica de muchos ACR es que reflejan estrechamente los acontecimientos en el plano internacional y, en una fase anterior, tratan de aplicar cuestiones que se están negociando en el plano internacional, adaptadas en algunos casos en menor o mayor grado al contexto regional. Ello refleja la mayor facilidad de obtener un

[5] Véase http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx (consultado el 14 de abril de 2014).

acuerdo entre un grupo más pequeño de países que se encuentran a menudo en una etapa similar de desarrollo.

25. Sin embargo, la multiplicación de las normas y los compromisos de facilitación del comercio también puede dar lugar a la superposición, la complicación y la necesidad de ajustar determinados acuerdos. Ello se suele denominar el efecto maraña de acuerdos comerciales, que describe la complicación derivada de la aplicación de diversos acuerdos comerciales que contengan disposiciones sobre las mismas cuestiones. El efecto puede ser la superposición, la falta de transparencia y la incoherencia, que pueden dar lugar a resultados contradictorios entre los socios comerciales. Ello es, en particular, un peligro cuando diferentes organismos gubernamentales se encargan de la aplicación de diversos acuerdos regionales e internacionales que abarquen los mismos componentes sin la coordinación y la coherencia nacionales necesarias.

26. En la publicación de la UNCTAD *La facilitación del comercio en los acuerdos comerciales regionales* (2011) se ofrece una buena visión general de las cuestiones relacionadas con la armonización de los compromisos de facilitación del comercio en los planos regional y multilateral. En el estudio se llega a la conclusión de que, aunque es beneficioso tratar de lograr la eficacia comercial mediante acuerdos regionales y multilaterales de facilitación del comercio, es importante en el plano nacional solucionar las posibles incoherencias entre esos compromisos.

III. Aplicación de la facilitación del comercio

27. Es esencial señalar que el ámbito de la facilitación del comercio es más amplio que lo establecido en las disposiciones del Acuerdo. Por ejemplo, a fin de documentar el gran ámbito de aplicación de las iniciativas de facilitación del comercio, el Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas, en colaboración con la UNCTAD, elaboró el *Compendio de recomendaciones sobre facilitación del comercio* (2002). El *Compendio* contiene una lista estructurada de 270 recomendaciones propuestas sobre la facilitación del comercio en diversos instrumentos jurídicos encomendados a 11 organizaciones y órganos internacionales que estaban disponibles en ese momento[6].

28. La aprobación del Acuerdo sobre facilitación del comercio de la OMC es oportuna, puesto que se ha producido en medio de una demanda creciente del mundo cada vez mayor del comercio a todos los países de que proporcionen procedimientos de importación, exportación, tránsito y aduanas más rápidos y fiables; hagan crecer y mantengan las asociaciones comerciales mediante redes más sofisticadas de comerciantes en diversos países; y aumenten la transparencia y la previsibilidad armonizando los protocolos y simplificando los procedimientos comerciales. El Acuerdo ofrece nuevas oportunidades a todos los miembros de la OMC, no solo debido a su oportunidad, sino también a las posibilidades de mejora del comercio de quienes se comprometan a lograr el cumplimiento. Las medidas aplicadas de los acuerdos de facilitación del comercio sirven de pilares en los que se basan iniciativas adicionales de facilitación del comercio. El pleno cumplimiento en el Acuerdo mediante la aplicación y las reformas requeridas puede fortalecer en última instancia las relaciones comerciales entre los socios existentes y establecer otras nuevas.

29. Por tanto, el objetivo de aplicar el Acuerdo es fundamental para la preparación de iniciativas nacionales, regionales e internacionales de política comercial. Debe ir más allá del mero cumplimiento de las disposiciones *(ad minims)*. Se debe perseguir también el objetivo de mejorar los procedimientos comerciales de conformidad con las mejores

[6] Véase http://www.unece.org/index.php?id=13849 (consultado el 14 de abril de 2014).

prácticas internacionales para lograr un mayor grado de facilitación del comercio. Se debe aplicar con un espíritu de transparencia y buena gobernanza que respalde a los interesados públicos y privados en su colaboración hacia una reforma nacional con el efecto multifacético previsto que dé lugar a un sistema comercial internacional más eficiente y racionalizado.

A. Medidas necesarias antes y después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre facilitación del comercio

30. La aplicación del Acuerdo pasará por varias etapas a partir de la conclusión de las negociaciones en Bali. En este sentido, contiene una serie de plazos y compromisos importantes que deben ser respetados por los Estados miembros de la OMC. Después de su entrada en vigor, el Acuerdo será vinculante para las partes, pero las fases de la aplicación variarán, dependiendo de que los países sean considerados país desarrollado, país en desarrollo o PMA y la manera en que un PMA o país en desarrollo particular determine el momento de la aplicación de una medida concreta.

31. Como primera medida, los procedimientos de la OMC requieren que el Acuerdo, tras un examen jurídico que no afecte al fondo, se incorpore al Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (1994) mediante un protocolo de enmienda que debe aprobar el Consejo General a más tardar el 31 de julio de 2014. El Protocolo quedará abierto a la aceptación de los miembros de la OMC entre el 1 de agosto de 2014 y el 31 de julio de 2015. Su entrada en vigor requiere la aceptación por una mayoría de dos tercios de los Estados miembros de la OMC, es decir, 107 Estados miembros de la OMC deben aceptar el Acuerdo. Por lo tanto, la entrada en vigor podría tener lugar entre el 31 de julio de 2014 y el 31 de julio de 2015 si dos tercios de los miembros depositan su aceptación del Acuerdo en la secretaría de la OMC o inmediatamente después del 31 de julio de 2015. Sin embargo, si dos tercios de los miembros no han aceptado el Acuerdo al 31 de julio de 2015, puede entrar en vigor cuando sea ratificado por dos tercios de los miembros.

32. Los países desarrollados tienen la obligación de aplicar todas las disposiciones del Acuerdo a partir de su entrada en vigor.

33. Cada país en desarrollo y PMA clasificará por sí mismo las disposiciones del Acuerdo en categorías que determinarán los eventuales plazos de aplicación:

a) Disposiciones de la categoría A: aplicación desde la entrada en vigor;

b) Disposiciones de la categoría B: fecha de aplicación diferida;

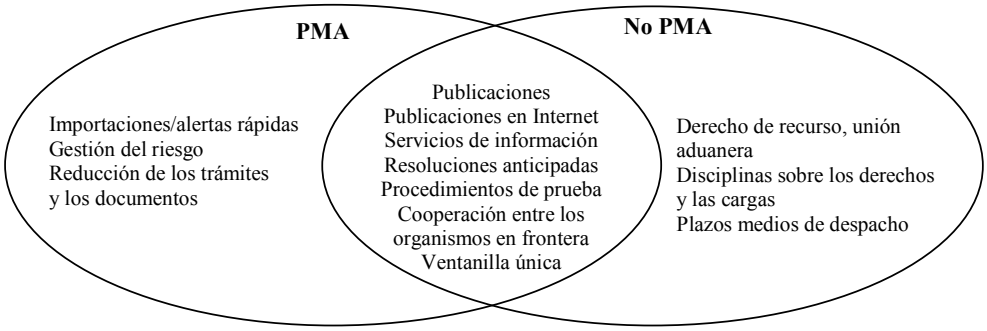
c) Disposiciones de la categoría C: fecha de aplicación diferida; dependiente de la adquisición de capacidad mediante la asistencia técnica y el apoyo de los donantes.

34. Una característica importante del Acuerdo es que prevé el trato especial y diferenciado de los miembros que son países en desarrollo y PMA de conformidad con su capacidad de aplicación respectiva. Ello se expresa en particular mediante la disposición sobre la posibilidad de recibir asistencia técnica para la creación de capacidad en función de las necesidades de los países en desarrollo y los PMA (sección II, artículo 9, del Acuerdo), así como la disposición sobre las ofertas de asistencia de los miembros que sean donantes y las organizaciones internacionales y regionales, como la UNCTAD (sección II, artículo 10, del Acuerdo). Estas disposiciones garantizan que los países en desarrollo y los PMA recibirán asistencia de los donantes para las disposiciones del Acuerdo que los países en desarrollo y los PMA coloquen en la categoría C. Suelen ser disposiciones que se consideran técnica o económicamente difíciles de aplicar.

35. En un estudio de la UNCTAD, basado en los resultados no atribuibles de proyectos confidenciales de asistencia técnica sobre la preparación de 26 planes de aplicación de la facilitación del comercio para países en desarrollo y PMA, se describen muchos de los problemas que los países en desarrollo y los PMA han planteado en relación con la aplicación de las disposiciones individuales del Acuerdo sobre facilitación del comercio. En el gráfico 2 se enumeran las diez medidas para las que los países en desarrollo y los PMA han estimado que necesitarán más asistencia técnica y fomento de capacidad por parte de los donantes.

Gráfico 2

Las diez medidas que requieren más asistencia técnica y fomento de la capacidad para los países menos adelantados y otros países



Fuente: "The new frontier of competitiveness in developing countries: Implementing trade facilitation" (UNCTAD, de próxima publicación).

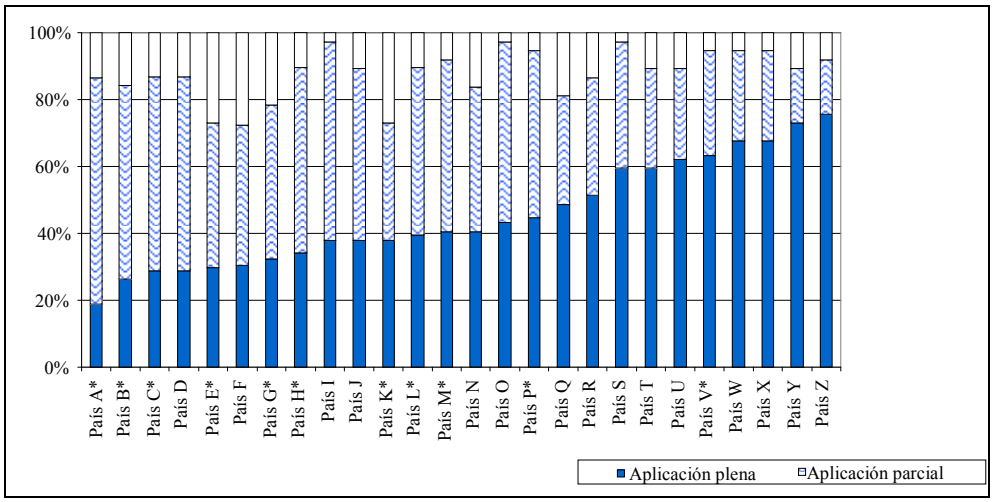
B. Facilitación del comercio en los países en desarrollo antes del Acuerdo sobre facilitación del comercio

36. En 2011, gracias a los fondos puestos a disposición por la Unión Europea, Noruega, Suecia y la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la UNCTAD tomó la iniciativa de un proyecto llevado a cabo en colaboración con las organizaciones del anexo D destinado a ayudar a los países en desarrollo y los PMA a preparar planes nacionales de aplicación de las medidas de facilitación del comercio propuestas en el marco de la negociación de la OMC (UNCTAD, de próxima publicación). La UNCTAD aprendió de este ejercicio que menos del 50% de las medidas de facilitación del comercio negociadas en la OMC están completamente aplicadas en la mayoría de los países participantes, integrados por PMA, países en desarrollo de ingresos medios, países sin litoral y pequeñas economías insulares de África, Asia y el Caribe y América Latina[7]. Como se muestra en el gráfico 3, las tasas de aplicación plena varían entre el 19% y el 76%, mientras que la tasa de medidas parcialmente aplicadas por país se encuentra entre el 16% y el 68%.

[7] El análisis se basa en datos recogidos de 26 países que participaron en los proyectos. Los datos no se pueden atribuir a ningún país, puesto que los planes de cada uno de ellos son confidenciales.

Gráfico 3

Nivel de aplicación de las medidas de facilitación del comercio, por país

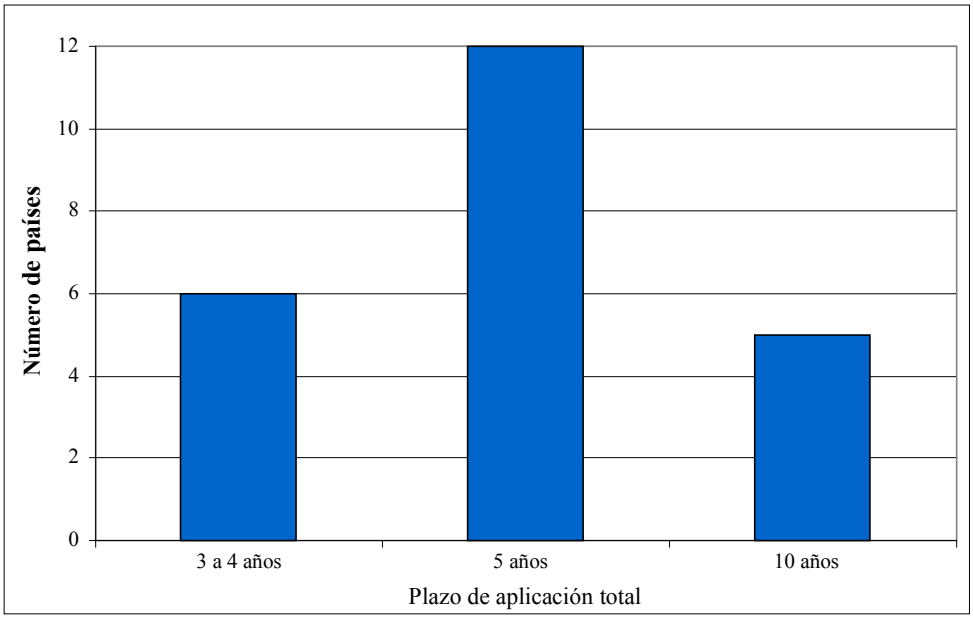


Fuente: "The new frontier of competitiveness in developing countries: Implementing trade facilitation" (UNCTAD, de próxima publicación).

Nota: * = país menos adelantado.

37. Otros estudios sobre la experiencia de aplicación de estos países se documentan en un informe de próxima publicación de la UNCTAD titulado "The new frontier of competitiveness in developing countries: Implementing trade facilitation". No solo proporciona una idea del nivel de aplicación de la facilitación del comercio por los países, sino que ofrece un análisis de las necesidades, las prioridades, los costes y los plazos de aplicación que pueden afectar a la formulación de estrategias o la secuenciación de las vías de aplicación de las medidas de facilitación del comercio restantes. Por ejemplo, cuando se pidió a los países que calcularan la duración del proceso de aplicación hasta el cumplimiento total, el 78% de los países declaró que requerirían hasta cinco años, mientras que el 22% restante aventuró una estimación más cautelosa de diez años (gráfico 4).

Gráfico 4
Plazo de aplicación total estimado



Fuente: "The new frontier of competitiveness in developing countries: Implementing trade facilitation" (UNCTAD, de próxima publicación).

Nota: El plazo de aplicación se basa en datos proporcionados por los países incluidos en la encuesta.

C. Compromiso con la aplicación y el cumplimiento

38. El compromiso de los países con la aplicación del Acuerdo es crucial. El compromiso debe reflejar el firme propósito de completar el proceso de aplicación, más allá del mero cumplimiento jurídico. A fin de lograr progresos, el Acuerdo permite que los Estados en desarrollo miembros de la OMC se comprometan a aplicar medidas de conformidad con su capacidad, mientras que los países desarrollados y las organizaciones internacionales deben apoyar a los Estados en desarrollo miembros en la adquisición de la capacidad necesaria.

39. La UNCTAD colabora estrechamente con los países en desarrollo y desarrollados para ayudar a lograr el cumplimiento de los compromisos antes mencionados mediante un programa de cooperación técnica específico. El programa proporciona el marco necesario para el desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad de aplicación de la facilitación del comercio de los países en desarrollo. La UNCTAD tiene una larga experiencia en la prestación de asistencia técnica y apoyo al fomento de la capacidad a los países en desarrollo, incluidos el establecimiento de comités nacionales de facilitación del comercio y el transporte, la evaluación de las necesidades, los planes de aplicación de la facilitación del comercio, los acuerdos de tránsito y la automatización de las aduanas mediante el Programa del SIDUNEA.

40. El SIDUNEA es el programa de asistencia técnica de mayor éxito de la organización. Su moderno programa informático de automatización de aduanas se ha desplegado para su uso en diferentes versiones en la gestión de los sistemas nacionales de despacho de aduana en más de 90 países. En la fase de aplicación del Acuerdo, sistemas de automatización de aduanas como el SIDUNEA pueden jugar un papel importante en la

asistencia a los países en desarrollo, especialmente los PMA, en sus esfuerzos por lograr el pleno cumplimiento del Acuerdo.

41. La asistencia técnica del SIDUNEA se puede adaptar al Acuerdo. En relación con la asistencia técnica continua, ello puede implicar la evaluación de las necesidades adicionales en los países usuarios del SIDUNEA, con miras a mejorar sus sistemas aduaneros de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), así como evaluaciones para nuevos países interesados en el SIDUNEA de conformidad con las normas del Acuerdo y la OMA. Esas actualizaciones pueden incluir funciones de ventanilla única, como portales electrónicos, pagos electrónicos, servicios web, certificación electrónica, impuestos electrónicos, control de la valoración y gestión interinstitucional del riesgo. Es importante destacar que el método de la ventanilla única podría ofrecer una conectividad y coordinación interinstitucionales. De ese modo, muchos países en desarrollo pueden ofrecer servicios para distintos organismos que participan en la cadena comercial y lograr una facilitación del comercio y un cumplimiento eficaces en sus ámbitos respectivos.

42. Además, los países consideran que la disposición sobre la ventanilla única es una de las prioridades más importantes de la aplicación, a pesar del hecho de que se estima que la aplicación en el plano nacional podría costar varios millones de dólares debido a las reformas nacionales requeridas relacionadas con la aplicación de otras medidas de facilitación del comercio y el desarrollo subsiguiente de sistemas electrónicos de automatización para la administración y las transacciones aduaneras (UNCTAD, de próxima publicación).

43. La automatización de los procedimientos aduaneros, como los procedimientos de importación, exportación y tránsito, aunque no es una obligación *per se*, puede facilitar la aplicación del Acuerdo. Por ejemplo, la utilización de un sistema automatizado de datos aduaneros como el SIDUNEA puede ayudar a los países a cumplir algunas de las prescripciones del Acuerdo.

IV. Comités nacionales de facilitación del comercio

44. Las reformas de facilitación del comercio requieren un alto grado de coordinación entre las partes interesadas, en numerosas instituciones públicas y privadas.

45. Los comités nacionales de facilitación del comercio han demostrado que son un instrumento útil para establecer y mantener un canal de comunicación entre el gobierno y el sector privado y en muchos casos para iniciar y/o mantener la coordinación entre todos los organismos públicos. También se los considera plataformas de intercambio de conocimientos y de capacitación.

A. Tipos de comités de facilitación del comercio

46. Un comité de facilitación del comercio es un foro permanente en el que las partes interesadas de los sectores público y privado debaten y coordinan las medidas de facilitación del comercio en el plano nacional.

47. Los objetivos y las funciones específicos pueden variar en función del tipo de comité o de las necesidades específicas del país en cuestión. Los comités nacionales de facilitación del comercio se pueden clasificar en general en uno de los cuatro tipos siguientes[8]:

a) Comités PRO (órganos nacionales de facilitación del comercio);

b) Comités nacionales de facilitación del comercio y el transporte;

c) Comités nacionales de facilitación del comercio;

d) Negociaciones de la OMC sobre los grupos de apoyo a la facilitación del comercio.

48. A principios del decenio de 1970, se crearon órganos de facilitación del comercio como plataformas de consulta entre los departamentos gubernamentales y la comunidad empresarial para aportar coherencia a la formulación de las actividades de facilitación del comercio mediante la coordinación y la cooperación. Estos órganos se establecieron en los países desarrollados de Europa y Asia, por ejemplo la Asociación del Japón para la Simplificación de los Trámites del Comercio Internacional (1971), el Órgano Francés de Facilitación y Simplificación del Comercio Internacional (1972) y el Órgano Nacional Finlandés para la Simplificación de los Trámites del Comercio (1973).

49. En 1974, inspirada por estas mejores prácticas satisfactorias, se aprobó la recomendación Nº 4 de la Comisión Económica para Europa. En ella se aconsejó a los países que crearan órganos nacionales de facilitación del comercio (comités PRO) para armonizar los documentos comerciales, el procesamiento automático de los datos aduaneros y la codificación. Desde entonces, se han establecido muchos comités PRO en países desarrollados y en desarrollo, aunque muchos de ellos más tarde dejaron de funcionar.

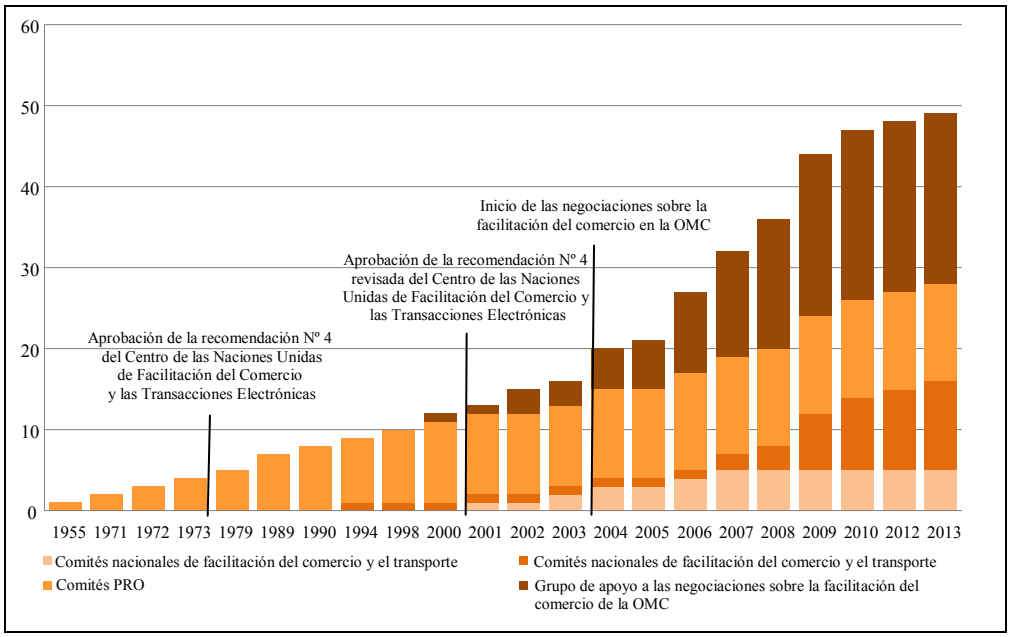
B. De recomendación a obligación

50. Desde el decenio de 1980 hasta comienzos del de 2000, el crecimiento de los órganos nacionales de facilitación del comercio fue escaso (gráfico 5), pero su importancia se destacó a menudo a nivel internacional. Por ejemplo, la recomendación Nº 4 se revisó en 2001 y se volvió a alentar el establecimiento de organizaciones nacionales para aplicar las recomendaciones sobre la facilitación de los procedimientos comerciales internacionales. Durante este período, la UNCTAD y el Banco Mundial pusieron en marcha varios proyectos de asistencia técnica que contribuyeron a la creación de comités nacionales de facilitación del comercio y el transporte.

[8] Véase http://unctad.org/en/DTL/TLB/Pages/TF/Committees/default.aspx.

Gráfico 5

Número de comités nacionales de facilitación del comercio, al año



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea disponible en http://unctad.org/en/DTL/TLB/Pages/TF/Committees/default.aspx, y recomendación Nº 4 del Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.html).

51. Desde 2004, el número de órganos de facilitación del comercio se ha incrementado exponencialmente, impulsado por las negociaciones sobre la facilitación del comercio en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo (OMC) en julio de 2004. Los mecanismos nacionales de coordinación en apoyo de las negociaciones proliferaron en todas las regiones.

52. A pesar de la importancia cada vez mayor de los órganos de facilitación del comercio, su establecimiento se ha quedado en una recomendación. Solo con el Acuerdo (pendiente de su entrada en vigor) los comités nacionales de facilitación del comercio se convertirán en una obligación para los miembros de la OMC. En virtud del Acuerdo, los miembros se comprometen a establecer comités nacionales de facilitación del comercio. Este compromiso figura en el artículo 13 del Acuerdo, lo cual significa que los países en desarrollo y los PMA no tienen la opción de incluir esta medida en la categoría B o C. El comité nacional de facilitación del comercio debe estar establecido cuando el Acuerdo entre en vigor.

C. El reto de la sostenibilidad

53. Independientemente del tipo de comité, el mayor desafío para los grupos de trabajo de facilitación del comercio es su sostenibilidad. Investigaciones recientes llevadas a cabo por la UNCTAD han demostrado que la sostenibilidad del grupo puede depender no de uno solo, sino de muchos factores determinantes relativos a la institucionalización formal del órgano de facilitación del comercio. Por lo tanto, aunque no haya ningún ingrediente milagroso que asegure la sostenibilidad de los órganos de facilitación del comercio, hay una

receta saludable basada en una serie de componentes que pueden influir en gran medida en el trabajo efectivo del grupo.

54. Según la UNCTAD (2006),

> Aunque el compromiso sólido de los altos funcionarios y los dirigentes empresariales es esencial, los comités asesores, un comité directivo y los grupos de trabajo son buenas soluciones para asegurar el enfoque y la continuidad del programa de trabajo. En algunos casos, la falta de conciencia sobre la finalidad del trabajo de los comités a nivel nacional y de los interesados obstaculizó la eficacia de los comités. La capacitación del personal, la concienciación y las campañas de publicidad deben acompañar al establecimiento y el mantenimiento de los órganos de facilitación del comercio. […]
>
> La mayoría de los comités carecen de sostenibilidad. La colaboración entre los sectores público y privado y la creación de un sentimiento de identificación con el proyecto entre los interesados son requisitos importantes. La sostenibilidad de los comités también depende de:
>
> a) La asistencia técnica internacional para la orientación inicial, la evaluación de las necesidades de facilitación del comercio y el establecimiento de objetivos;
>
> b) La participación proactiva y de apoyo del sector público y privado;
>
> c) Su promoción en foros nacionales e internacionales;
>
> d) Fuertes vínculos con instituciones internacionales y órganos de comercio;
>
> e) Una secretaría independiente y un equipo técnico de profesionales experimentados con una remuneración adecuada;
>
> f) La determinación del organismo apropiado de dirección y la selección de un "promotor";
>
> g) Su transferencia satisfactoria de la dependencia del proyecto a un organismo de dirección;
>
> h) Encargados de la adopción de decisiones de alto nivel con influencia en los ministerios del gobierno;
>
> i) Garantías desde el principio de asistencia financiera pública para los gastos operacionales y generales.
>
> Los gobiernos se deben comprometer políticamente a establecer y apoyar los comités de facilitación del comercio como foro nacional para la promoción de medidas de facilitación del comercio. El comité se debe establecer por decreto o dentro de un marco legal, según corresponda.

55. En virtud del artículo 13 del Acuerdo, los miembros de la OMC deben tener un mecanismo de coordinación establecido en el momento de su entrada en vigor. Si un miembro ya dispone de un mecanismo de ese tipo, debe mantenerlo. Ello significa que los gobiernos nacionales de los miembros de la OMC deben velar por la sostenibilidad y el funcionamiento de los comités de facilitación del comercio. Los miembros que aún no dispongan de comités de ese tipo deben establecerlos. La única alternativa es que, en lugar de crear una entidad o estructura nueva, pueden optar por designar un mecanismo existente para que desempeñe las funciones mencionadas en el Acuerdo, es decir, para facilitar la coordinación y la aplicación nacionales del Acuerdo.

V. El camino a seguir

56. Como hemos indicado, la UNCTAD ha prestado asistencia a los países en desarrollo durante muchos años en cuestiones de facilitación del comercio y eficacia comercial. El Acuerdo sobre facilitación del comercio ofrece ahora una plataforma multilateral para desarrollar esta labor.

57. El Acuerdo crea compromisos vinculantes para todos los miembros de la OMC de agilizar el movimiento, el despacho y la puesta en circulación de las mercancías, aumentar la eficiencia de las aduanas y reducir los requisitos de documentación. Prevé compromisos de aplicación tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados. Los Estados en desarrollo miembros de la OMC deben aplicar las medidas de conformidad con su capacidad y los países desarrollados y las organizaciones internacionales deben apoyar a los Estados en desarrollo miembros en la adquisición de la capacidad necesaria.

58. La UNCTAD colabora con los países en desarrollo y desarrollados en sus esfuerzos por optimizar la facilitación del comercio. En este contexto, la asistencia para lograr el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo mediante un programa de cooperación técnica a la medida será importante en los próximos años. El programa de la UNCTAD proporciona el marco necesario para el desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad de aplicación de la facilitación del comercio de los países en desarrollo.

59. Los objetivos del programa de asistencia para aplicar el Acuerdo son dos:

a) Prestar asistencia en la preparación de planes nacionales de aplicación de la facilitación del comercio para la determinación de las categorías correspondientes (A, B y C), los plazos y las necesidades de recursos.

b) Prestar apoyo a la aplicación efectiva de las reformas de facilitación del comercio destinadas a adquirir capacidad de cumplimiento. Para ello, se prestará especial atención al desarrollo de los proyectos, el fortalecimiento de los comités nacionales de facilitación del comercio, el fomento de la capacidad y la capacidad de aplicación de los compromisos de la categoría C.

60. El alcance del apoyo de la UNCTAD en esta esfera es el siguiente:

a) El desarrollo de planes nacionales de aplicación, así como propuestas detalladas de proyectos para las medidas de la categoría C. Los planes nacionales también pueden abarcar la aplicación de medidas en cumplimiento de los compromisos regionales o bilaterales.

b) El establecimiento, el fortalecimiento y la asistencia al mantenimiento de los comités nacionales de facilitación del comercio. Estos comités se deben establecer de conformidad con el artículo 13 del Acuerdo. Se trata de un mecanismo fundamental para la preparación de los planes nacionales de aplicación, la clasificación de las medidas (A, B o C) y la supervisión de la aplicación de las medidas de facilitación del comercio y la coordinación necesaria entre los interesados.

c) La capacitación y el fomento de la capacidad mediante seminarios y talleres específicos destinados a fortalecer la capacidad nacional para cumplir el Acuerdo y cuestiones pertinentes de facilitación del comercio más generales.

61. La aplicación satisfactoria de las reformas de facilitación del comercio requiere un alto grado de colaboración entre los interesados nacionales de los sectores público y privado. El aumento de la coherencia entre los asociados para el desarrollo en la prestación de la asistencia técnica necesaria es igualmente importante. La UNCTAD sigue colaborando con otras organizaciones internacionales para lograr la tan deseada coordinación de las actividades de asistencia técnica y fomento de la capacidad. A fin de

promover esa colaboración institucional, la UNCTAD firmó a comienzos de 2014 un memorando de entendimiento con el Centro de Comercio Internacional para colaborar en cuestiones de la facilitación del comercio en el marco del mandato respectivo de ambas organizaciones.

62. El programa de apoyo a la facilitación del comercio comprende, entre otras cosas, actividades específicas, como la preparación de planes nacionales de aplicación; la elaboración de propuestas de proyectos para su presentación a los donantes; la producción de material técnico y de capacitación; y la impartición de capacitación, incluido material en línea e impreso, y la prestación de otros tipos de apoyo a los comités nacionales de facilitación del comercio. La UNCTAD considera que la aplicación satisfactoria de las medidas de facilitación del comercio estimularía el comercio internacional y fortalecería el sistema multilateral de comercio mediante el aumento del cumplimiento de las normas comerciales multilaterales y la mejora de la adecuación de las normas nacionales y regionales a los acuerdos multilaterales de facilitación del comercio.

63. En conclusión, el Programa del SIDUNEA de la UNCTAD cuenta con los conocimientos técnicos internacionalmente reconocidos, los instrumentos de TIC y el personal necesarios para prestar asistencia a los países en desarrollo, en particular los PMA, en la aplicación del Acuerdo. Ha prestado asistencia técnica en función de la demanda a los Estados miembros durante más de treinta años y su sistema fiable de gestión aduanera se ha convertido en la norma internacional para la automatización de las aduanas.

Bibliografía

Arvis, J. F., Shepherd, B., Reis, J. G., Duval, Y., y Utoktham, C. (2013). Trade costs and development: A new data set. Economic Premise Series. Nº 104. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP104.pdf (consultado el 11 de abril de 2014).

Comisión Económica para Europa y UNCTAD (2002). *Compendio de recomendaciones sobre facilitación del comercio.* ECE/TRADE/279 y UNCTAD/SDTE/TLB/3. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra. Disponible en http://www.unece.org/index.php?id=13849 (consultado el 11 de abril de 2014).

Hoekman, B., y Shepherd, B. (2013). *Who Profits from Trade Facilitation Initiatives?* Documento de trabajo RSCAS 2013/49 del IUE. Instituto Universitario Europeo, Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados. Programa sobre Gobernanza Mundial. San Domenico di Fiesole (Italia).

Centro de Comercio Internacional (2014). Facilitación del comercio: La competitividad comercial y la noción de desarrollo. *Revista del Forum de Comercio Internacional.* Disponible en http://www.tradeforum.org/article/Trade-facilitation-Trade-competitiveness-and-the-development-dimension/ (consultado el 11 de abril de 2014).

Neufeld, N. (2014). Trade facilitation provisions in regional trade agreements: Traits and trends. Documento de trabajo del personal ERSD-2014-01. Organización Mundial del Comercio. División de Estudios Económicos y Estadística. Enero. Disponible en http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201401_e.htm (consultado el 11 de abril de 2014).

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2013). Trade facilitation agreement would add billions to global economy says OECD. 3 de mayo. Disponible en http://www.oecd.org/trade/trade-facilitation-agreement-would-add-billions-to-global-economy-says-oecd.htm (consultado el 11 de abril de 2014).

UNCTAD (2006). *Trade Facilitation Handbook. Part I: National Facilitation Bodies – Lessons from Experience*. UNCTAD/SDTE/TLB/2005/1. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.

_____ (2011). *La facilitación del comercio en los acuerdos comerciales regionales*. UNCTAD/DTL/TLB/2011/1. Nueva York y Ginebra.

_____ (2013a). *El transporte marítimo en 2013*. Publicación de las Naciones Unidas. Nº de venta S.13.II.D.9. Nueva York y Ginebra.

_____ (2013b). Aid for trade facilitation. *Transport Newsletter.* Nº 57. Primer trimestre de 2013.

_____ (de próxima publicación). "The new frontier of competitiveness in developing countries: Implementing trade facilitation".