



COMITÉS NACIONALES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN EL MUNDO

Serie sobre la
facilitación del
comercio y el
transporte
Serie N° 6



Comités nacionales de facilitación del comercio en el mundo



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2014

NOTA

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no entrañan, de parte de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas citados, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

El contenido de esta publicación puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación en la que figure la información reproducida a la secretaría de la UNCTAD.

UNCTAD/DTL/TLB/2014/1

© Copyright United Nations 2014

Todos los derechos reservados

RECONOCIMIENTOS

Este estudio fue elaborado por la Sección de Facilitación del Comercio, Subdivisión de Logística Comercial, División de Tecnología y Logística de la UNCTAD. También hicieron varias aportaciones los expertos de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

ÍNDICE

NOTA.....	2
RECONOCIMIENTOS.....	3
ÍNDICE	4
LISTA DE GRÁFICOS	6
LISTA DE CUADROS	7
SIGLAS.....	8
PRÓLOGO	9
RESUMEN.....	10
INTRODUCCIÓN.....	16
I. Ámbito de actuación y metodología.....	16
CAPÍTULO 1: FUNDAMENTO Y PERFILES DE LOS ÓRGANOS NACIONALES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO	20
I. Facilitación del comercio.....	20
II. Partes interesadas en la facilitación del comercio	21
III. Órganos nacionales de facilitación del comercio: perspectiva histórica	22
Desde la recomendación hasta la obligación	22
Razones del establecimiento de los órganos de facilitación del comercio	24
IV. Tipos de órganos nacionales de facilitación del comercio	26
Comités PRO	26
Comités nacionales de facilitación del comercio.....	26
Comités nacionales de facilitación del comercio y del transporte.....	26
Grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC	27
CAPÍTULO 2: ANÁLISIS EMPÍRICO DE LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LOS ÓRGANOS DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO.....	28
I. Objetivos y ámbito de actuación	28
Objetivos	28
Ámbito de actuación.....	29
II. Marco institucional	31
Grado de institucionalización	31
Mandato	32
Organismo de coordinación y secretaría permanente	33
Periodicidad de las reuniones	36

III. Composición	37
IV. Comunicaciones y promoción	40
Principales canales de comunicación con las partes interesadas	40
Interacción con otros grupos	40
Información al público	41
V. Financiación	42
VI. Resultados y consecuencias.....	44
CAPÍTULO 3: INTERCAMBIO DE LECCIONES APRENDIDAS.....	46
I. Principales factores de éxito	46
II. Principales obstáculos	47
III. Principales lecciones aprendidas.....	49
CONCLUSIONES.....	52
ANEXO: CUESTIONARIO PARA LOS ÓRGANOS NACIONALES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO ..	54
REFERENCIAS	56

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Mapa interactivo de la información que figura en el repositorio en línea de la UNCTAD en noviembre de 2014	19
Gráfico 2	Número de órganos nacionales de facilitación del comercio existentes.....	23
Gráfico 3	Motivaciones para la creación de órganos de facilitación del comercio (en porcentaje)	25
Gráfico 4	Los tres objetivos principales de un órgano de facilitación del comercio.....	28
Gráfico 5	Ámbitos de actuación de los órganos de facilitación del comercio (en porcentaje).....	30
Gráfico 6	Organismos de coordinación más comunes de los órganos de facilitación del comercio (en porcentaje).....	33
Gráfico 7	Organismos de coordinación en función del tipo de órgano de facilitación del comercio (las cifras se basan en las respuestas de 47 países)	34
Gráfico 8	Existencia de una secretaría permanente en función del nivel de desarrollo (en porcentaje).....	35
Gráfico 9	Existencia de una secretaría permanente en función del tipo de órgano de facilitación del comercio (en porcentaje).....	35
Gráfico 10	Número promedio de miembros de un órgano de facilitación del comercio según el nivel de desarrollo	37
Gráfico 11	Proporción media de organizaciones públicas y privadas según el tipo de órgano de facilitación del comercio (en porcentaje).....	38
Gráfico 12	Proporción media entre organizaciones públicas y privadas según la región (en porcentaje).....	39
Gráfico 13	Resultados y consecuencias de los órganos de facilitación del comercio (en porcentaje).....	44
Gráfico 14	Principales factores de éxito de los órganos de facilitación del comercio (en porcentaje)	46
Gráfico 15	Los principales obstáculos a que hacen frente los órganos de facilitación del comercio (en porcentaje).....	48
Gráfico 16	Principales lecciones aprendidas por los órganos de facilitación del comercio (en porcentaje).....	49

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1	Detalle de los órganos de facilitación del comercio examinados, según el tipo de órgano	17
Cuadro 2	Mecanismos de coordinación de la facilitación del comercio según el tipo de órgano de facilitación del comercio, el nivel de desarrollo y la distribución geográfica	18
Cuadro 3	Grado de institucionalización de los órganos de facilitación del comercio según el nivel de desarrollo (en porcentaje)	32
Cuadro 4	Existencia de mandatos según el tipo de órgano de facilitación del comercio (en porcentaje)	33
Cuadro 5	Frecuencia de las reuniones (porcentaje basado en las respuestas de 29 países)	36
Cuadro 6	Órganos de facilitación del comercio que se comunican con el público en general y con determinadas partes interesadas, en función de la región y del tipo de órgano de facilitación del comercio (en porcentaje)	41
Cuadro 7	Fuente de financiación según el tipo de órgano de facilitación del comercio (en porcentaje)	43
Cuadro 8	Fuente de financiación según el nivel de desarrollo (en porcentaje)	43
Cuadro 9	Los tres principales factores de éxito, según el nivel de desarrollo	47

SIGLAS

CEPE	Comisión Económica para Europa
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
OMC	Organización Mundial del Comercio
PMA	País menos adelantado
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

PRÓLOGO

La creación de un mecanismo nacional es en sí misma una de las medidas de facilitación del comercio más tradicionales y más importantes para asegurar que las principales partes interesadas, tanto públicas como privadas, sean consultadas y participen en la elaboración y la aplicación de las reformas de facilitación del comercio nacional. Durante las últimas décadas, ha recibido una considerable atención por parte de los organismos nacionales e internacionales que se ocupan de la facilitación del comercio.

Sin lugar a dudas, desde que la UNCTAD publicó su Manual de Facilitación del Comercio (parte I) (*Trade Facilitation Handbook Part I – National Facilitation Bodies: Lessons from Experience*), en 2006, el panorama ha cambiado para los grupos de trabajo de facilitación del comercio. La presencia de la facilitación del comercio en la agenda del comercio internacional ha aumentado y los grupos de trabajo de facilitación del comercio ahora cuentan con un mayor apoyo a nivel nacional, regional e internacional. Como se señala en una reciente investigación de la UNCTAD, el número de disposiciones relacionadas con los procedimientos aduaneros y la facilitación del comercio que figuran en acuerdos comerciales regionales se ha incrementado, incluso aquellas que alientan o requieren la creación de órganos de facilitación del comercio.

Además, casi una década después de su lanzamiento, las negociaciones sobre la facilitación del comercio llevadas a cabo en la Organización Mundial del Comercio llegaron con éxito a su fin en diciembre de 2013. Los miembros de la Organización Mundial del Comercio se han comprometido a crear o mantener un comité nacional de facilitación del comercio, como se indica en la sección III, artículo 23.2 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio.

En este contexto, la presente publicación de la UNCTAD, basada en un análisis profundo de 50 órganos de facilitación del comercio, no podría ser más oportuna. Ofrece el primer análisis cuantitativo de los órganos nacionales de facilitación del comercio existentes y un conjunto de primera mano de recomendaciones extraídas de experiencias de los interesados participantes. El estudio ofrece conclusiones orientadas a las políticas destinadas a ayudar a los países que tratan de establecer o fortalecer sus grupos de trabajo nacionales de facilitación del comercio.

Además, la nueva versión de la UNCTAD del repositorio en línea de órganos nacionales de facilitación del comercio se puso en marcha en el otoño de 2013. Al contar con una interfaz más interactiva y fácil de usar, el repositorio en línea ofrece información de las plataformas de facilitación del comercio de más de 80 países y también ayuda a los Estados miembros de la UNCTAD a crear o fortalecer órganos de facilitación del comercio por medio de información útil acerca de la experiencia de países de diferentes regiones geográficas en materia de establecimiento y gestión de los órganos de facilitación del comercio.

Durante más de 40 años, la UNCTAD ha promovido la creación de comités nacionales de facilitación del comercio y del transporte como plataformas que permiten a los países en desarrollo participar más activamente en el comercio mundial. La UNCTAD espera mantener este compromiso de larga data, ahora que el carácter indispensable de los órganos nacionales de facilitación del comercio se ha reconocido ampliamente.

Anne Miroux

Directora, División de Tecnología y Logística, UNCTAD

RESUMEN

Este estudio complementa la reciente labor de investigación sobre la facilitación del comercio, con inclusión de *The New Frontier of Competitiveness in Developing Countries: Implementing Trade Facilitation*, publicado en 2013, *La facilitación del comercio en los acuerdos regionales comerciales*, publicado en 2011, y varias notas técnicas publicadas desde 2007, en particular la relativa a los grupos de trabajo interinstitucionales sobre facilitación del comercio, publicada en 2011. El valor añadido de este estudio reside en ofrecer un análisis de los órganos nacionales de facilitación del comercio existentes en todo el mundo, basado en el repositorio en línea de la UNCTAD sobre los órganos nacionales de facilitación del comercio (<http://unctad.org/tfc>), y en proporcionar directrices y recomendaciones para la creación o el fortalecimiento de un órgano nacional de facilitación del comercio.

Durante los últimos 40 años se ha creado un número creciente de órganos de facilitación del comercio. Con independencia del tipo de órgano, el mayor problema a que hacen frente los grupos de trabajo de facilitación del comercio es su sostenibilidad. En el presente estudio se muestra que no hay un elemento determinante, sino que muchos factores influyen en la sostenibilidad de un grupo. La importancia relativa de cada elemento depende de la cultura administrativa de cada país. Sin embargo, el análisis demuestra que el nivel de desarrollo de un país es el factor que más influye en la sostenibilidad de un grupo. El tipo de órgano y la región geográfica pueden ser también elementos determinantes.

PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

La creación de más de un tercio de los órganos nacionales de facilitación del comercio examinados tuvo una motivación externa.

Las motivaciones externas pueden ser consideradas como una espada de doble filo. Por un lado, activan la creación de un órgano nacional de facilitación del comercio que, de otro modo, no se habría establecido. Sin embargo, como la razón de la creación del órgano es externa, la sostenibilidad de dicho órgano podría correr peligro. Si se retira esa motivación externa (por ejemplo, si ya no se dispone del apoyo de un donante), el órgano de facilitación del comercio podría ser disuelto.

- Razones del establecimiento de los órganos nacionales de facilitación del comercio (pág. 24)

El fomento de la facilitación del comercio mediante la simplificación, estandarización y armonización de los procedimientos comerciales fue el objetivo más mencionado, con independencia del nivel de desarrollo del país.

Las respuestas al cuestionario enviado a los órganos nacionales de facilitación del comercio se reagruparon con arreglo a las tres funciones principales de un órgano de facilitación del comercio: negociar, coordinar y fomentar la facilitación del comercio. Los objetivos relacionados con el fomento de la facilitación del comercio por medio de la simplificación, la estandarización o la armonización de los procedimientos comerciales fueron en general los mencionados con mayor frecuencia, con independencia del nivel de desarrollo de cada país. Esta es la función más importante de un órgano de facilitación del comercio para los comités PRO¹, los comités nacionales de facilitación del comercio y los comités nacionales de facilitación del comercio y del transporte. La investigación muestra que los países desarrollados tratan de establecer métodos básicos de facilitación del comercio, como la simplificación, la estandarización y la armonización de los procedimientos. La negociación (con el objeto de mejorar la posición del país en las negociaciones de facilitación del comercio) fue la segunda función más frecuentemente citada por los órganos nacionales de facilitación del comercio, pero fue la principalmente mencionada por los grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC. La tercera función principal de un órgano de facilitación del comercio, esto es, la coordinación,

¹ PRO hace referencia a los procedimientos.

COMITÉS NACIONALES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN EL MUNDO

fue señalada casi tan a menudo como la negociación. Esta función fue considerada más importante para los países en desarrollo y los países menos adelantados que para los países desarrollados.

- Objetivos y ámbito de actuación (pág. 28)

Cuanto menos desarrollado está un país, mayor es el nivel de la autoridad encargada de institucionalizar el órgano nacional de facilitación del comercio.

La institucionalización y el fundamento legal de un órgano pueden ser cruciales, pero los datos recopilados en el presente estudio muestran que no existe una relación intrínseca entre el nivel de institucionalización y la eficacia de un órgano. Los grupos de trabajo que no están institucionalizados pueden ser eficaces si cuentan con una elevada motivación y con los recursos necesarios. Los datos muestran que existe una relación entre el nivel de desarrollo de un país y el grado de institucionalización: cuanto menos desarrollado es un país, mayor es el nivel de la autoridad encargada de institucionalizar el órgano de facilitación del comercio.

- Grado de institucionalización (pág. 31)

El factor más importante que influye en la adopción del mandato ha sido el tipo de órgano.

Los mandatos fueron menos frecuentes en los grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC. Esto puede explicarse por el hecho de que este tipo de grupo fue creado como un esfuerzo colectivo reactivo, y no proactivo, cuyas acciones están determinadas por la evolución y el contenido de las medidas negociadas en el marco del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Los grupos de apoyo fueron creados para atender una necesidad particular, esto es, el seguimiento de las negociaciones multilaterales. La estructura de trabajo y la frecuencia de las actividades de un grupo de apoyo, así como sus funciones y debates, están determinadas por un agente externo, en este caso el Grupo de Negociación sobre Facilitación del Comercio de la OMC. El mandato y los resultados de un grupo de apoyo se consideran, por ende, integrados en la finalidad del grupo y no es menester que se definan de otro modo.

- Mandato (pág. 32)

El Ministerio de Comercio lleva a cabo la función de organismo de coordinación en la mayoría de los casos.

En un número limitado de casos, otras entidades, como la cámara de comercio o los organismos aduaneros, asumieron la función de organismo coordinador. El análisis muestra que el nivel de desarrollo de un país guarda una estrecha relación con el organismo de coordinación: cuanto menos desarrollado es un país, mayor es la probabilidad de que el Ministerio de Comercio asuma la función de organismo coordinador. La probabilidad de que un órgano de facilitación del comercio tenga una secretaría permanente aumenta con el nivel de desarrollo del país. Esto puede explicarse por la disponibilidad de los recursos necesarios para la creación de una secretaría permanente. La mayoría de los órganos de facilitación del comercio analizados afirmaron que tenían una secretaría permanente.

- Organismo de coordinación y secretaría permanente (pág. 33)

La mayoría de los órganos nacionales de facilitación del comercio se reunieron de forma periódica.

Los resultados del estudio no muestran una relación particular entre el tipo de órgano y la periodicidad de las reuniones de las plataformas de facilitación del comercio. Sin embargo, los datos indican una correlación positiva entre el nivel de desarrollo de un país y la periodicidad de las reuniones: cuanto menos desarrollado es un país, son menos frecuentes las reuniones del órgano de facilitación del comercio.

- Periodicidad de las reuniones (pág. 36):

Cuanto más desarrollado es un país, mayor es el número de miembros del órgano nacional de facilitación del comercio y más alta la participación del sector privado.

En los órganos nacionales de facilitación del comercio que se han analizado, el promedio del número de miembros es de 17. Los datos muestran una correlación positiva entre el nivel de desarrollo de un país y su composición: cuanto más desarrollado está un país, mayor es el número de los miembros del órgano de facilitación del comercio. Una razón de esto puede ser que los países desarrollados tienen, en general, más recursos para gestionar y para fomentar la inclusión. Además, todos los países desarrollados incluidos en el presente estudio tenían mecanismos de consulta establecidos y regulados por la legislación. Los resultados muestran que no hay un patrón claro de participación equilibrada entre los sectores público y privado. Las respuestas al cuestionario indicaron que la mayoría (el 57%) de las organizaciones participantes eran instituciones públicas o semipúblicas, mientras que el 43% restante eran asociaciones o entidades privadas. El tipo de órgano, el nivel de desarrollo del país y la región geográfica pueden tener una marcada influencia sobre la proporción de partes interesadas públicas y privadas. De hecho, en los países desarrollados, el número de organizaciones privadas registradas como miembros de órganos de facilitación del comercio fue considerablemente mayor que el número de organismos públicos. El sector privado estuvo más altamente representado en los comités PRO (el 73%) que en cualquier otro tipo de órgano de facilitación del comercio. Los comités PRO se habían establecido sobre todo en los países desarrollados europeos y, en consecuencia, la proporción entre organizaciones públicas y privadas en los países que tenían comités PRO se asemeja en gran medida a la proporción existente en los países desarrollados.

- Composición (pág. 37)

La capacidad y la voluntad de informar al público en general y a las partes privadas interesadas depende del tipo de órgano nacional de facilitación del comercio, el nivel de desarrollo del país y la región geográfica.

Solo la mitad de los órganos de facilitación del comercio que respondieron al cuestionario indicaron que brindan información acerca de sus actividades al público en general o a otras partes interesadas. Si se considera el tipo de órgano de facilitación del comercio, los comités PRO y los grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la Organización Mundial del Comercio solían comunicarse en mayor medida que los comités nacionales de facilitación del comercio y los comités nacionales de facilitación del comercio y del transporte. El análisis muestra que el nivel de desarrollo de un país guarda una estrecha relación con las estrategias de comunicación de los distintos órganos de facilitación del comercio con respecto al público en general: cuanto menos desarrollado está un país, menos se comunica con el público en general. Al considerar las regiones geográficas, Europa cuenta con un mayor número de órganos de facilitación del comercio que se comunican con el público en general.

- Comunicaciones y promoción (pág. 40)

La proporción de órganos nacionales de facilitación del comercio financiados exclusivamente por los gobiernos es inversamente proporcional al nivel de desarrollo del país.

La fuente de financiación varía en función del tipo de órgano y del nivel de desarrollo del país. Si se considera la fuente de financiación en función del tipo de órgano, la financiación privada es aportada únicamente para los comités PRO. Los gobiernos, a veces con el apoyo de donantes, son la fuente más común de financiación para los otros tipos de órganos de facilitación del comercio. Al considerar la fuente de financiación en relación con el nivel de desarrollo, cabe señalar que la proporción de órganos de facilitación del comercio financiados únicamente por los gobiernos es inversamente proporcional al nivel de desarrollo del país.

- Financiación (pág. 42)

El tipo de órgano y el nivel de desarrollo del país influyen en los resultados y las consecuencias.

La consecuencia mencionada con mayor frecuencia por los comités PRO fue la sensibilización y los intercambios de información sobre facilitación del comercio y temas conexos entre las partes interesadas. Los comités nacionales de facilitación del comercio y los comités nacionales de facilitación del comercio y del transporte señalaron que la preparación de proyectos concretos fue para ellos el resultado más importante. La facilitación de una mejor participación del país en el sistema multilateral de comercio fue el efecto citado con mayor asiduidad por los grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC en los países en desarrollo. Los países menos adelantados mencionaron la preparación de proyectos concretos como un resultado frecuente de los órganos de facilitación del comercio. En el caso de los países desarrollados, en los que están establecidos la mayoría de los comités PRO, el mayor efecto de sus órganos de facilitación del comercio fue la sensibilización y el intercambio de información.

- **Resultados y consecuencias** (pág. 44)

Los principales factores de éxito que se pusieron de manifiesto guardaban relación con los miembros de un órgano nacional de facilitación del comercio y su comportamiento con respecto al grupo.

Los elementos que pueden aportar los donantes, como la formación y el fomento de la capacidad, planes de trabajo adecuados y recursos financieros, se consideraron importantes, pero no tanto como la posibilidad de contar con los miembros pertinentes para prestar apoyo al órgano de facilitación del comercio y para trabajar hacia el logro de sus objetivos. No obstante, el apoyo de los donantes y la asistencia técnica pueden ser factores determinantes para los países menos adelantados.

- **Principales factores de éxito** (pág. 46)

Los principales factores de éxito que se pusieron de manifiesto guardaban relación con los miembros de un órgano nacional de facilitación del comercio y su comportamiento con respecto al grupo.

Si bien los recursos financieros fueron considerados como un factor de éxito fundamental por una minoría de los países examinados en el presente estudio, la falta de recursos financieros fue subrayada como el principal obstáculo por casi una cuarta parte de los encuestados. Se consideró que la participación del sector privado era el factor de éxito más importante, pero la falta de participación de este sector no se mencionó como un obstáculo.

- **Principales obstáculos** (pág. 47)

Los órganos nacionales de facilitación del comercio pueden ser instrumentos eficaces para establecer y mantener un canal de comunicación entre el gobierno y el sector privado, y también para mantener la coordinación entre todos los organismos públicos.

Los órganos nacionales de facilitación del comercio también fueron reconocidos como plataformas para el intercambio de conocimientos y para la capacitación.

- **Principales lecciones aprendidas** (pág. 49)

DIEZ RECOMENDACIONES CLAVE

- Recomendación 1:

Adoptar un enfoque que sea sostenible, medible, alcanzable, realista y provisto de plazos (SMART, por sus iniciales en inglés) al establecer los objetivos y el alcance de un órgano nacional de facilitación del comercio.

Los objetivos y el alcance de un órgano de facilitación del comercio determinarán los objetivos perseguidos al establecer el grupo, así como las principales funciones que se le asignen. Los objetivos previstos por el órgano de facilitación del comercio deben ser SMART, esto es, sostenibles, medibles, alcanzables, realistas y provistos de plazos, y no expresados en listas de tareas o actividades, como a menudo se hace actualmente (Doran, 1981). La capacidad de un órgano de facilitación del comercio para priorizar y posteriormente supervisar las reformas de facilitación del comercio —por encima y más allá del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC— es esencial para su sostenibilidad y su pertinencia.

- Recomendación 2:

Que sea oficial – dar al órgano nacional de facilitación del comercio un firme mandato legislativo.

Como la facilitación del comercio es una esfera normativa que incluye diferentes partes interesadas públicas, la institucionalización a nivel oficial puede ser beneficiosa, con el fin de evitar conflictos de intereses y de aumentar la participación y asegurar un compromiso político de alto nivel. La aplicación en la legislación nacional del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC puede ser un buen punto de partida.

- Recomendación 3:

Establecer reglas de juego claras – definir el mandato de manera amplia e inclusiva.

El mandato se debe definir y utilizar como un instrumento para apoyar la sostenibilidad y la labor eficaz del órgano de facilitación del comercio. Debería ser concreto, pero flexible y convenido por todas las partes interesadas.

- Recomendación 4:

Proporcionar al órgano nacional de facilitación del comercio una secretaría permanente.

Los países deberían considerar la posibilidad de que el Ministerio de Comercio asuma la función de organismo de coordinación, o bien si esta función podría ser compartida con otras organizaciones públicas (por ejemplo, las autoridades aduaneras) esenciales para la facilitación del comercio, o quizá con el sector privado (por ejemplo, las cámaras de comercio). Se deberían asignar recursos para la creación de una secretaría permanente. Los donantes y los organismos internacionales deberían aportar recursos con este fin, sobre todo en los países menos adelantados.

- Recomendación 5:

Reunirse periódicamente.

La periodicidad y la frecuencia de las reuniones pueden contribuir a la sostenibilidad del órgano de facilitación del comercio. Por ejemplo, establecer que el órgano se reunirá el primer miércoles de cada trimestre ayudará a los miembros a planificar sus calendarios basándose en fechas fijas y asegurará que estén presentes en cada período de sesiones del grupo de trabajo. La periodicidad de las reuniones es esencial para el control y el seguimiento de las actividades del órgano de facilitación del comercio, algo que fue señalado por los encuestados como un importante factor de éxito.

- Recomendación 6:

Tener un carácter incluyente: la facilitación del comercio es una tarea interdivisional e intersectorial.

Los países en desarrollo y los PMA deberían hacer un esfuerzo para aumentar el número de participantes en sus órganos de facilitación del comercio, especialmente los provenientes del sector privado.

- Recomendación 7:

Aprovechar todas las oportunidades para crear conciencia acerca de la facilitación del comercio.

El establecimiento de un sitio web podría ser un instrumento útil para fortalecer el órgano de facilitación del comercio como plataforma para el diálogo con el sector privado y para la coordinación, la sensibilización y el intercambio de información. Los donantes que deseen ayudar a los países menos adelantados en esta tarea deben tener en cuenta los posibles problemas, tales como un alto nivel de analfabetismo informático entre los miembros de los órganos de facilitación del comercio o la falta de acceso a Internet en muchos organismos. Se debe aportar más capacitación y recursos para hacer frente a estos posibles problemas. Las reformas de la facilitación del comercio pueden tener profundas repercusiones para el público en general y para algunas partes interesadas. Por lo tanto, la facilitación del comercio debería contemplar una estrategia para comunicarse con este público, si ello se considera necesario. Por ejemplo, se podrían organizar actividades adicionales para informar a otras partes interesadas que no son necesariamente miembros del órgano, pero que podrían verse afectadas por futuras reformas de la facilitación del comercio.

- Recomendación 8:

Proporcionar al órgano nacional de facilitación del comercio los recursos necesarios.

Como la falta de recursos financieros puede influir considerablemente en la sostenibilidad de un órgano de facilitación del comercio, se recomienda especialmente que los países en desarrollo y los países menos adelantados incluyan sistemáticamente tareas y asignaciones presupuestarias para los órganos de facilitación del comercio cuando soliciten fondos internacionales para proyectos concretos en materia de facilitación del comercio. El reparto de los costos entre las instituciones públicas y privadas también podría ser parte de la solución a este respecto.

- Recomendación 9:

Establecer mecanismos de control y evaluación para medir los resultados.

A fin de que un órgano de facilitación del comercio funcione adecuadamente, es esencial la presentación de resultados concretos y/o el control de los resultados. Sin embargo, solo unos pocos órganos de facilitación del comercio utilizan estos tipos de instrumentos de manera sistemática. Por consiguiente, es necesario elaborar técnicas de evaluación y control adaptadas a las necesidades de los órganos de facilitación del comercio.

- Recomendación 10:

Hacer participar siempre al sector privado.

La mayoría de los obstáculos a que hacen frente los órganos de facilitación del comercio se refieren a los miembros del órgano y a su comportamiento con respecto al grupo. El presidente del grupo se debe seleccionar cuidadosamente y, en caso necesario, debe recibir una formación específica, por ejemplo en materia de técnicas de negociación y sobre la manera de tratar con miembros difíciles, entre otras cosas. Esto ayudará al líder del grupo a convertir posibles problemas en oportunidades.

El sector público y/o el organismo principal del órgano de facilitación del comercio deben hacer participar activa y genuinamente al sector privado en el órgano, ya que este es el factor de éxito más importante para el órgano. El sector público debe asegurar que la participación del sector privado sea incluyente y representativa. No basta con invitar al sector privado a las reuniones del grupo, sino que el sector privado debe también participar en la formulación de los mandatos. El sector público debe emplear las técnicas necesarias para estimular y fomentar la participación. Una posibilidad podría consistir en una presidencia compartida o por rotación entre los sectores público y privado.

INTRODUCCIÓN

Este estudio complementa la reciente labor de investigación de la UNCTAD sobre la facilitación del comercio, que incluye *The New Frontier of Competitiveness in Developing Countries: Implementing Trade Facilitation*, publicado en 2013; *La facilitación del comercio en los acuerdos regionales comerciales*, publicado en 2011, y varias notas técnicas dadas a conocer desde 2007, en particular la nota relativa a los grupos de trabajo interinstitucionales sobre facilitación del comercio, publicada en 2011. El valor añadido de este estudio reside en la aportación de un análisis de los órganos nacionales de facilitación del comercio existentes en el mundo y de las directrices y recomendaciones para la creación o el fortalecimiento de un órgano nacional de facilitación del comercio.

En el capítulo 1 se examinan los antecedentes y las circunstancias que llevaron a la realización de este estudio y los diversos tipos de órganos de facilitación del comercio que se examinaron.

En el capítulo 2 se ofrece un análisis de 50 órganos de facilitación del comercio, con inclusión de sus objetivos y ámbitos de acción, marcos institucionales, miembros, comunicaciones y actividades de promoción y fuentes de financiación, así como los resultados y consecuencias de cada tipo de mecanismo de coordinación analizado.

En el capítulo 3 se resumen las lecciones aprendidas conforme a lo señalado por los 50 órganos de facilitación del comercio en lo tocante a su establecimiento y consolidación.

Este estudio se basa en la información del repositorio en línea de la UNCTAD sobre los órganos nacionales de facilitación del comercio (<http://unctad.org/tfc>). El repositorio se actualiza periódicamente y contiene información de los órganos nacionales de facilitación del comercio de más de 80 países.

I. ÁMBITO DE ACTUACIÓN Y METODOLOGÍA

El presente estudio se ocupa especialmente de los órganos que agrupan a diferentes partes interesadas para abordar las cuestiones de la facilitación del comercio de manera coordinada, con independencia de la nomenclatura usada para describirlos, tales como comités, comisiones o grupos de trabajo. La investigación solo abarca los órganos de facilitación del comercio establecidos a nivel nacional y excluye los creados a nivel regional o internacional, tales como Europro (para todos los comités PRO europeos), SECIPRO (para los comités PRO de Europa Sudoriental) y la Asociación Europea de Libre Comercio.

En el presente estudio se examina la información de 50 casos de países, recopilada hasta agosto de 2013 a través de un cuestionario estandarizado, elaborado por la UNCTAD (pág. 54), estructurado en las siguientes diez secciones: antecedentes; marco institucional; financiación; objetivos y enfoque; afiliación y/o composición; participación; comunicaciones y promoción; beneficios; lecciones aprendidas; y planes futuros.

COMITÉS NACIONALES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN EL MUNDO

Cuadro 1
Detalle de los órganos de facilitación del comercio examinados, según el tipo de órgano

Comité PRO	Comité nacional de facilitación del comercio y del transporte	Grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC	Comité nacional de facilitación del comercio
Albania	Azerbaiyán	Bangladesh	Bahrein
Austria	Jordania	Burkina Faso	Bhután
Bosnia y Herzegovina	Kirguistán	Cabo Verde	Botswana
Brasil	Mongolia	China	Camboya
Bulgaria	Nepal	Colombia	Dominica
Croacia	Pakistán	Cuba	Filipinas
Finlandia		Ecuador	Granada
Francia		Egipto	Grecia
Hungría		Honduras	Guatemala
Irán (República Islámica del)		Kenya	Namibia
Islandia		Malí	Paraguay
Italia		México	República Centroafricana
Japón		Nicaragua	República Dominicana
Malta		Níger	Saint Kitts y Nevis
Noruega		Nigeria	San Vicente y las Granadinas
Países Bajos		Santa Lucía	Sierra Leona
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte		Senegal	Sudán
República Checa		Togo	Tailandia
República de Corea		Turquía	Zambia
República de Moldova		Uganda	
República Unida de Tanzania		Zimbabwe	
Sri Lanka			
Suecia			
Viet Nam			

Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

Sobre la base de las características específicas de sus respectivos mandatos, los órganos encuestados fueron clasificados en uno de los cuatro tipos siguientes: comité PRO; comité nacional de facilitación del comercio; comité nacional de facilitación del comercio y del transporte, y grupo de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC. Los cuatro tipos se describen más detalladamente en el capítulo 1, sección IV (pág. 26)².

Mediante el análisis de la estructura y el mandato de los órganos incluidos en el conjunto de datos, es posible observar tendencias y modalidades en la evolución de los órganos de facilitación del comercio. El análisis también puede proporcionar indicadores y directrices útiles para la creación de futuros órganos, así como instrumentos para fortalecer los órganos existentes.

Los casos de países se pueden examinar en el repositorio en línea, que contiene información acerca de más de 80 mecanismos de coordinación de la facilitación del comercio. La UNCTAD sigue recopilando casos de países y el repositorio se actualiza y amplía continuamente.

² Cuatro países, esto es, Benin, Italia, la República Dominicana y Viet Nam, indicaron la existencia de más de un tipo de órgano de facilitación del comercio. A los fines del presente estudio, solo se incluyó en la investigación el órgano más pertinente, sobre la base de la información disponible, del modo siguiente: el grupo de apoyo a las negociaciones sobre la facilitación del comercio de la OMC en Benin; el comité nacional de facilitación del comercio en Italia; el comité nacional de facilitación del comercio en la República Dominicana, y el comité PRO en Viet Nam.

Cuadro 2

Mecanismos de coordinación de la facilitación del comercio según el tipo de órgano de facilitación del comercio, el nivel de desarrollo y la distribución geográfica

Tipo de órgano de facilitación del comercio	Número de países	Porcentaje
Comité nacional de facilitación del comercio y del transporte	5	10
Comité nacional de facilitación del comercio	11	22
Comité PRO	12	24
Grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC	22	44
Total	50	100

Nivel de desarrollo	Número de países	Porcentaje
País desarrollado	11	22
País en desarrollo	22	44
País menos adelantado	14	28
Economía en transición	3	6
Total	50	100

Distribución geográfica	Número de países	Porcentaje
África	15	30
Las Américas	8	16
Asia	16	32
Europa	11	22
Total	50	100

Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

Como se refleja en el cuadro 2 (Mecanismos de coordinación de la facilitación del comercio según el tipo de órgano de facilitación del comercio), el nivel de desarrollo y la distribución geográfica de los países encuestados, el 10% (5 países) tienen un comité nacional de facilitación del comercio y del transporte, el 22% (11 países) tienen un comité nacional de facilitación del comercio y el 24% (12 países) tienen un comité PRO. El modelo predominante es el de los grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC, con un porcentaje del 44% (22 países).

De los órganos de facilitación del comercio analizados, el 44% se encontraban en países en desarrollo. Para la elaboración de las conclusiones basadas en el nivel de desarrollo, el presente estudio examinará especialmente los países desarrollados, los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA), ya que las economías en transición tienen escasa representación en los casos de países examinados (solo tres países).

Las funciones y las actuaciones de los órganos de facilitación del comercio pueden variar ampliamente “en función de su distribución geográfica y las diferencias económicas y culturales” (UNCTAD, 2006). La distribución geográfica de los países examinados en este estudio puede, por ende, ser también un factor determinante. Por ejemplo, las regiones de África y Asia están mejor representadas en el conjunto de datos.

En el gráfico 1 se muestra el alcance de la información disponible en el repositorio en línea de la UNCTAD en noviembre de 2014.

CAPÍTULO 1: FUNDAMENTO Y PERFILES DE LOS ÓRGANOS NACIONALES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

I. FACILITACIÓN DEL COMERCIO

La facilitación del comercio se ha convertido en un aspecto esencial del panorama del comercio internacional. El número de países que incluyen reformas en materia de facilitación del comercio en sus programas de política comercial se ha incrementado a lo largo de los años y el contenido de estas reformas ha evolucionado con el tiempo.

Varias organizaciones internacionales y regionales han elaborado definiciones y descripciones de la facilitación del comercio. En el *Manual de Facilitación del Comercio* de la UNCTAD se expresa que “el propósito de las medidas de facilitación del comercio es establecer un entorno transparente y previsible para las transacciones transfronterizas, basado en la simplificación y normalización de las prácticas y procedimientos aduaneros, los requisitos de documentación, las operaciones de carga y de tránsito y los acuerdos sobre el comercio y el transporte” (UNCTAD, 2006). El Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico señala que la facilitación del comercio consiste en “la simplificación, normalización y armonización de los trámites y flujos de información requeridos para hacer llegar las mercancías del vendedor al comprador y efectuar su pago” (Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE), 2012). La OMC utiliza la definición original de la CEPE, en la que se señala que la facilitación del comercio consiste en “simplificar y armonizar los procedimientos comerciales internacionales, incluidas las prácticas y trámites para recoger, presentar, transmitir y elaborar los datos necesarios para el movimiento de mercancías en el comercio internacional” (OMC, 2003).

Llevar a cabo las reformas de facilitación del comercio exige una gran coordinación y cooperación entre las diversas partes interesadas de los sectores público y privado, como los ministerios de comercio, de transporte, de salud, de agricultura o de relaciones exteriores, las autoridades aduaneras, los agentes de aduanas, los comerciantes, los operadores de transporte y los transitarios. Esta no es una tarea fácil, ya que las diferentes partes interesadas pueden tener intereses distintos y a veces contradictorios, así como perspectivas particulares que defender. Es posible que los usuarios y los proveedores no busquen los mismos resultados, que los comerciantes no se interesen en los mismos aspectos que los consumidores y que los organismos públicos no aborden los problemas y las soluciones de la manera que el sector privado espera. Por otra parte, algunas de las medidas de facilitación del comercio, como la ventanilla única o las relativas a la gestión del riesgo, pueden ser de gran complejidad en su diseño y funcionamiento y requerir la participación de agentes de los sectores público y privado. La falta de cooperación puede poner en peligro la normal aplicación de las reformas.

La aplicación de las medidas de facilitación del comercio supone por lo general la introducción de reformas en múltiples etapas del procedimiento administrativo e incluye la intervención de varias instituciones públicas. A su vez, estos nuevos procedimientos tendrán efectos en la forma en que los usuarios, en particular en los sectores del comercio y el transporte, actúan bajo el nuevo sistema. Con el fin de asegurar el progreso más eficaz de estas reformas, se requiere la consulta previa y la comprensión mutua entre los organismos públicos de ejecución y las comunidades empresariales responsables del cumplimiento de los nuevos procedimientos. Este enfoque de colaboración entre los sectores público y privado es el motor del establecimiento y el funcionamiento de los órganos de facilitación del comercio.

A los fines de este estudio, se considera que un órgano de facilitación del comercio es una plataforma permanente interinstitucional en la que las partes interesadas de los sectores público y privado debaten y coordinan las medidas de facilitación del comercio en el plano nacional.

Según el tipo de comité, las funciones y los objetivos específicos pueden variar en función de las necesidades particulares de cada país, como se examinó en el capítulo 2 (pág. 28). Sin embargo, el objetivo principal sigue siendo la existencia de un foro para presentar propuestas y realizar debates, consultas y tareas de

coordinación, así como para obtener, cuando sea posible, el consenso entre las partes interesadas públicas y privadas, todo lo cual permita la aplicación de soluciones para la facilitación del comercio.

Las Naciones Unidas tienen una larga tradición en la elaboración de directrices sobre las mejores prácticas para establecer mecanismos de coordinación de la facilitación del comercio. Algunos ejemplos de ello son la recomendación N° 4 sobre los órganos nacionales de facilitación del comercio, adoptada en 1974 y revisada en 2001; el documento de la UNCTAD titulado *Creating an Efficient Environment for Trade and Transport: Guidelines to Recommendation No. 4 – National Trade Facilitation Bodies*, publicado en 2000; el *Manual de Facilitación del Comercio* de la UNCTAD, publicado en 2006; el estudio de la CESPAP titulado *Study on National Coordination Mechanisms for Trade and Transport Facilitation in the UNESCAP Region*, publicado en 2007, y el documento de la CESPAP titulado *Guidelines on Establishing and Strengthening National Coordination Mechanisms for Trade and Transport Facilitation in the ESCAP Region*, publicado en 2011.

Los organismos de las Naciones Unidas no son el único apoyo con el que cuentan los órganos de facilitación del comercio. Después de casi diez años de intenso trabajo, los miembros de la OMC concluyeron las negociaciones sobre el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en diciembre de 2013. En virtud de ese Acuerdo, se comprometieron a establecer comités nacionales de facilitación del comercio. En el momento de elaboración del presente estudio, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio aún debe ser ratificado por cada país miembro para entrar en vigor y ser puesto en práctica en una etapa ulterior. El establecimiento y la consolidación de los mecanismos de coordinación de la facilitación del comercio se convertirán entonces en una obligación.

En este contexto, el presente estudio tiene el objetivo de proporcionar a los interesados en la facilitación del comercio y a todas las partes interesadas en la creación y el funcionamiento de los órganos de facilitación del comercio, un panorama general de los órganos de facilitación del comercio existentes, con una perspectiva comparativa, centrándose en las características específicas de su *modus operandi*, como el contexto de su creación y su razón de ser, los mandatos y potestades legislativos, los objetivos, los ámbitos de aplicación, las estructuras y la composición, los programas de trabajo, las comunicaciones y la promoción y las fuentes de financiación.

El presente estudio puede ser de utilidad para todos los proyectos de asistencia técnica y fomento de la capacidad que tengan efectos sobre la facilitación del comercio, incluidas las iniciativas de seguridad de la cadena de suministro y los programas de modernización aduanera. Sobre la base de experiencias prácticas, se destacan las medidas clave para la creación y el funcionamiento eficaz y sostenible de los órganos de facilitación del comercio. Por último, en este estudio se señalan algunos de los principales obstáculos que estos comités deben superar y se destacan las mejores prácticas que han tenido éxito.

II. PARTES INTERESADAS EN LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Los órganos de facilitación del comercio deberían incluir a las partes interesadas de los sectores público y privado en diferentes niveles, desde los profesionales técnicos hasta los encargados de la gestión. Cabe tener en cuenta las tres grandes categorías siguientes:

a) **Agentes gubernamentales:** ministerios, organismos y funcionarios involucrados en los procedimientos de exportación, importación y tránsito. Por otra parte, a los efectos del presente estudio, los encargados de la formulación de políticas y los legisladores también se consideran agentes principales en la elaboración y la aplicación de las políticas, leyes y reglamentos nacionales destinados a asegurar el flujo sin obstáculos de las mercancías y la información en el comercio internacional.

b) **Agentes privados:**

- Usuarios de servicios de comercio: comerciantes individuales o agrupados en una cámara de comercio o asociación empresarial y todas las partes involucradas en la cadena de suministro del comercio;

- Proveedores de servicios: proveedores de servicios comerciales y de transporte, incluidos los agentes de aduanas, los transitarios, los transportistas, los agentes de transporte, las empresas de carga y descarga y de almacenamiento, los operadores de terminales, los bancos comerciales y las compañías de seguros;
- Sociedad civil: sindicatos, asociaciones de consumidores, organizaciones no gubernamentales, comunidades académicas y todos los demás agentes de apoyo, públicos y privados, que elaboran y aplican las reformas de facilitación del comercio.

c) **Asociados para el desarrollo:** instituciones nacionales, regionales e internacionales, incluidos los bancos de desarrollo, la OMC, las comisiones regionales de las Naciones Unidas y la UNCTAD, así como otros organismos de las Naciones Unidas, con inclusión de los jefes de tareas, gestores de proyectos y funcionarios.

III. ÓRGANOS NACIONALES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO: PERSPECTIVA HISTÓRICA

En esta sección se detalla la evolución de los órganos de facilitación del comercio desde su primera aparición hasta la actualidad y se identifican las razones principales de su creación.

Desde la recomendación hasta la obligación

El concepto de los mecanismos de coordinación de la facilitación del comercio surgió inicialmente a nivel nacional y más tarde se desarrolló en el plano internacional mediante recomendaciones o directrices. Más recientemente, la creación de comités de facilitación del comercio se ha convertido en un compromiso jurídico a nivel multilateral.

El uso generalizado de fotocopiadoras e impresoras en la década de 1950 generó la idea de la estandarización de la documentación comercial y la correspondiente necesidad de coordinación³. Suecia fue el país precursor en la conceptualización de los órganos de facilitación del comercio y estableció un grupo consultivo con este propósito en 1955. Este grupo pasó a llamarse Swedish Trade Procedures Council en 1995, y aún está en funcionamiento (UNCTAD, 2014).

En la década de 1960, el tema fue debatido por primera vez en un foro internacional. En el Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional se recomendó que las partes contratantes establecieran un comité nacional de facilitación del transporte marítimo o un órgano de coordinación nacional de características similares, centrado en la adopción y aplicación de medidas de facilitación⁴. Tales órganos debían estar integrados por departamentos gubernamentales, organismos y otras organizaciones interesadas en varios aspectos del tráfico marítimo internacional o responsables de ellos, así como por autoridades portuarias y armadores (Organización Marítima Internacional, 2011).

A comienzos de la década de 1970, se crearon órganos de facilitación del comercio como plataformas de consulta entre los departamentos gubernamentales y la comunidad empresarial para aportar coherencia en la formulación de políticas por medio de actividades de coordinación y cooperación (CESPAP, 2011). Estos órganos se establecieron en países desarrollados de Europa y Asia, por ejemplo el Órgano Francés de Facilitación y Simplificación del Comercio Internacional (1972), el Órgano Nacional Finlandés para la Simplificación de los

³ El Comité de Desarrollo del Comercio de la CEPE se ocupó de esta iniciativa en la década de 1960. Más adelante, sus resultados constituyeron la base de la recomendación N° 1 adoptada por el Grupo de Trabajo sobre la facilitación de los procedimientos del comercio internacional, de conformidad con la cual los órganos de facilitación del comercio deberían desempeñar una importante función consultiva en la armonización de los documentos comerciales (CEPE, 1981).

⁴ El Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional se aprobó el 9 de abril de 1965 y entró en vigor el 5 de marzo de 1967. Los principales objetivos del Convenio son reducir el número de declaraciones exigidas por las autoridades públicas, evitar demoras innecesarias en el tráfico marítimo, fomentar la cooperación entre las partes contratantes y asegurar el mayor grado de uniformidad viable en las formalidades y otros procedimientos (Organización Marítima Internacional, 2011).

COMITÉS NACIONALES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN EL MUNDO

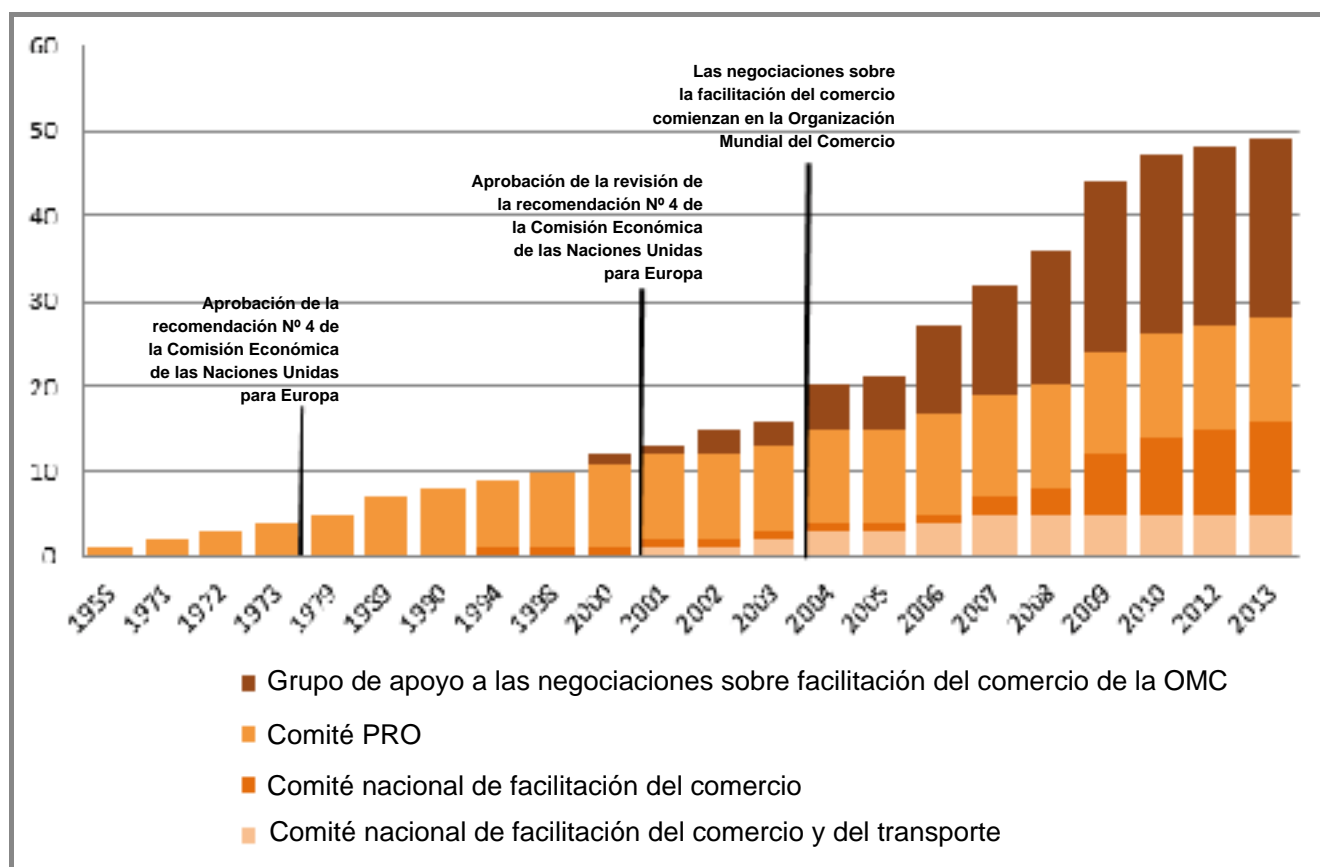
Trámites del Comercio (1973) y la Asociación del Japón para la Simplificación de los Trámites del Comercio Internacional (1974).

Inspirándose en estas mejores prácticas, en 1974 se aprobó la recomendación N° 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, y así se establecieron muchos comités PRO, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. No obstante, desde entonces numerosos de estos comités fueron disueltos.

Desde la década de 1980 hasta comienzos de la década de 2000, el crecimiento de los órganos nacionales de facilitación del comercio fue escaso, pero su importancia a menudo se destacó a nivel internacional. Por ejemplo, la recomendación N° 4 se revisó en 2001, volviéndose a alentar la creación de organizaciones nacionales para aplicar las recomendaciones sobre la facilitación de los procedimientos comerciales internacionales. En el Programa de Acción de Almaty se invitó a los países en desarrollo sin litoral y de tránsito a que examinaran la posibilidad de establecer o fortalecer juntas o comités nacionales de comercio y transporte en que estuvieran representadas todas las partes interesadas, incluido el sector privado (Naciones Unidas, 2003)⁵. 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 del transporte.

Gráfico 2

Número de órganos nacionales de facilitación del comercio existentes



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

⁵ En la Prioridad 3 del Programa de Acción de Almaty se abordaron las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral dentro de un nuevo marco mundial para la cooperación en materia de transporte de tránsito para los países en desarrollo sin litoral y de tránsito.

Como se muestra en el gráfico 2, el número de órganos de facilitación del comercio ha aumentado aún más desde 2004, impulsados por las negociaciones sobre facilitación del comercio realizadas en el contexto del Programa de Doha para el Desarrollo (OMC) en julio de 2004⁶. Los mecanismos nacionales de coordinación en apoyo de las negociaciones proliferaron en todas las regiones, como se muestra en el cuadro 1. De los 50 órganos de facilitación del comercio considerados en el presente estudio, 35 se establecieron después de 2004.

A pesar de la importancia cada vez mayor de los órganos de facilitación del comercio, su establecimiento siguió siendo solo una recomendación. Solo tras la entrada en vigor del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio los comités nacionales de facilitación del comercio pasaron a constituir una obligación para los miembros de la OMC.

Razones del establecimiento de los órganos nacionales de facilitación del comercio

En esta subsección se señalan las principales razones para la creación de los órganos de facilitación del comercio. En el gráfico 3 se muestran las diez razones más frecuentemente mencionadas por los países examinados en el presente estudio.

Las motivaciones se pueden clasificar como externas o internas. Las motivaciones externas pueden ser consideradas como una espada de doble filo. Por un lado, activan la creación de un órgano nacional de facilitación del comercio que, de otro modo, no se habría establecido. Sin embargo, como la razón de la creación del órgano es externa, la sostenibilidad de dicho órgano podría correr peligro. Si se retira esa motivación externa (por ejemplo, si ya no se dispone del apoyo de un donante), el órgano de facilitación del comercio podría ser disuelto, como ocurrió, por ejemplo, con varios comités nacionales de facilitación del comercio y del transporte establecidos con apoyo externo entre la década de 1980 y la de 1990.

La creación de al menos el 37% de los órganos de facilitación del comercio examinados en este estudio tuvo una motivación externa. Las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC y el proceso de evaluación de las necesidades de la OMC fueron responsables de la creación de al menos el 27% de los grupos. Esta conclusión se ve corroborada por el hecho de que la creación de órganos de facilitación del comercio se ha ampliado considerablemente desde 2004, cuando se iniciaron las negociaciones de la OMC (véase el gráfico 2). Otras motivaciones externas que se han mencionado incluyen la recomendación N° 4 de la CEPE (6%) y el estímulo de los donantes (4%).

En el estudio de la CESPAP se señala que “los procesos administrativos en las fronteras pueden incluir hasta 20 procedimientos distintos, exigidos por hasta 8 autoridades gubernamentales diferentes, que se deben cumplimentar antes de que los vehículos de transporte de carga y el personal pertinente puedan atravesar las fronteras nacionales” (CESPAP, 2007). En este contexto, las motivaciones internas se relacionan sobre todo con la urgente necesidad de hacer frente a la ineficacia y mejorar la coordinación.

Durante los últimos 40 años, se ha reconocido la función desempeñada por las plataformas nacionales de facilitación del comercio como mecanismos de coordinación⁷. Por tanto, cabía esperar que la necesidad de un diálogo entre los sectores público y privado y la limitada coordinación entre las partes interesadas fueran mencionadas como razones para la creación de un órgano nacional de facilitación del comercio, por casi uno de cada cinco países. Otras motivaciones internas consideradas por varios países fueron la necesidad

⁶ Las negociaciones tenían el propósito de aclarar y mejorar los aspectos pertinentes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, con inclusión del artículo V, sobre libertad de tránsito, el artículo VIII, sobre derechos y formalidades referentes a la importación y exportación, y el artículo X, sobre publicación y aplicación de los reglamentos comerciales, con miras a agilizar aún más la circulación, el despacho y la entrega de mercancías, en particular las mercancías en tránsito (UNCTAD, 2006).

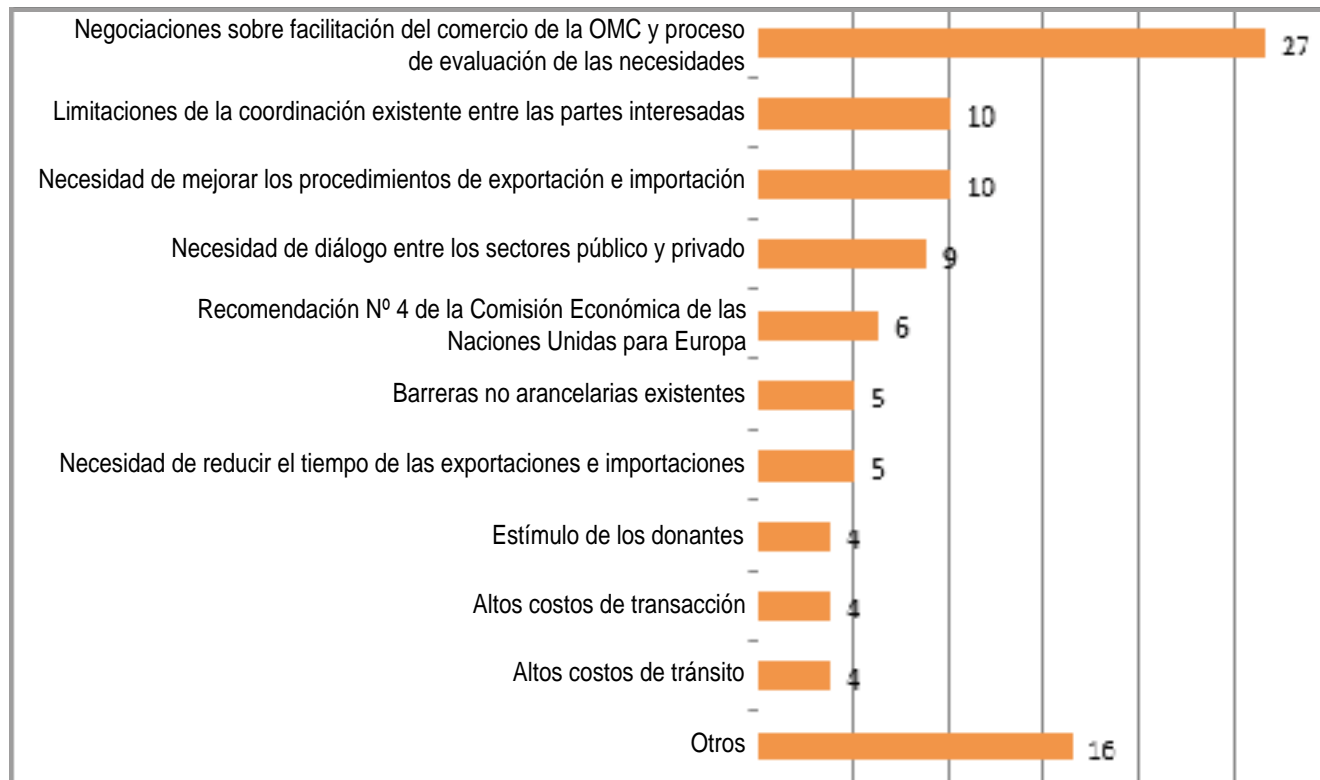
⁷ “Las actividades de facilitación se deben enfocar de manera coordinada a fin de asegurar que no se creen problemas en una parte de la cadena de transacciones al introducir soluciones en otra parte. Las necesidades de todas las partes, tanto del sector privado como del público, se deben identificar antes de que se puedan encontrar soluciones, y quienes están en mejor posición para explicar sus necesidades son los directamente involucrados en la cadena de transacciones. Esto requiere un foro eficaz en el que los gestores del sector privado, los administradores del sector público y los encargados de la formulación de políticas puedan colaborar en pos de la aplicación eficaz de medidas de facilitación acordadas de consuno. Los órganos nacionales de facilitación del comercio aportan este importante foro” (CEPE, 2001).

COMITÉS NACIONALES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN EL MUNDO

de mejorar los procedimientos (10%) y de reducir el tiempo (5%) y los costos (8%) de las operaciones de exportación e importación, como se muestra en el gráfico 3⁸.

Gráfico 3

Motivaciones para la creación de órganos de facilitación del comercio
(En porcentaje)



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

Al considerar la motivación más frecuentemente mencionada en función del nivel de desarrollo, es notable observar que los países desarrollados establecieron órganos de facilitación del comercio sobre todo en respuesta a una motivación interna, tales como la necesidad de mejorar los procedimientos de exportación e importación, mientras que las plataformas de facilitación del comercio en los países en desarrollo y los PMA se crearon debido a motivaciones externas, especialmente las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC y el proceso de evaluación de las necesidades de la OMC.

Al firmar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, los miembros de la OMC, que representan la mayor parte de los países del mundo, se comprometen a crear o a mantener un comité de facilitación del comercio, como se indica en la sección III, artículo 23.2 del Acuerdo. Así pues, muchos de los nuevos órganos de facilitación del comercio se establecerán debido a una motivación externa. Los países y los donantes deben ser conscientes de la singularidad de esta situación y hacer un esfuerzo, por medio de iniciativas de capacitación y concienciación, para convertir esta motivación externa en una de carácter interno. Solo de este modo podrán

⁸ Algunos países han indicado las siguientes motivaciones para la creación de un órgano nacional de facilitación del comercio: el aumento de la importancia de la facilitación del comercio; la necesidad de aplicar normas internacionales; la necesidad de hacer frente al incremento de la utilización del comercio electrónico; la falta de infraestructuras adecuadas para facilitar el comercio; la falta de capacitación de los funcionarios de fronteras; la necesidad de aumentar la transparencia, la calidad y la orientación de los usuarios en los servicios estatales; la simplificación de los procedimientos informáticos; la Iniciativa de Cooperación de Europa Sudoriental y el Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental; la idea, aparecida en la década de 1950, de que las máquinas fotocopadoras y los servicios de impresión se podían utilizar para la estandarización de la documentación comercial, y el deseo de adherirse al Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros.

impulsar la motivación de los miembros del grupo, que, como se demuestra en este estudio, constituye un factor de éxito clave.

IV. TIPOS DE ÓRGANOS NACIONALES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Como se señaló en la introducción (pág. 16), en el ámbito del repositorio en línea y a los fines del presente estudio, los órganos de facilitación del comercio se clasificaron en los cuatro tipos siguientes: comité PRO; comité nacional de facilitación del comercio; comité nacional de facilitación del comercio y del transporte, y grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC.

Comités PRO

Los comités PRO se crearon principalmente en Europa, y algunos se establecieron también en Asia. Estas organizaciones son a menudo de naturaleza jurídica pública y por lo general reciben financiación directa y/o indirecta del sector público. La estructura y la función de los comités PRO se describen en la recomendación N° 4 de la CEPE.

Los comités PRO se ocupan de la facilitación de los procedimientos en todos los modos de transporte e identifican los estrangulamientos que afectan al comercio, con el fin de promover soluciones. PRO hace referencia a los procedimientos y encarna los objetivos de los comités (CEPE, 2012).

Los comités PRO tienen por objeto prestar asesoramiento, no solo a las administraciones, sino también a las empresas, sobre las medidas de facilitación del comercio pertinentes, las mejores prácticas comerciales y las barreras no arancelarias al comercio (CESPAP, 2011). Por lo tanto, se centran principalmente en las asociaciones entre los sectores público y privado, más que en la coordinación interinstitucional.

En general, los comités PRO promueven la adopción de normas internacionales sobre la facilitación del comercio en sus respectivos países, a cuyo fin ejercen presiones sobre sus gobiernos. Además, los comités PRO proporcionan un centro de coordinación para la recopilación y difusión de información sobre las mejores prácticas en materia de facilitación del comercio internacional. En la mayoría de los países, los comités PRO son el principal motor de la aplicación de las Reglas de las Naciones Unidas sobre el Intercambio Electrónico de Datos para la Administración, el Comercio y el Transporte (Apostolov, 2009).

Comités nacionales de facilitación del comercio

Los comités nacionales de facilitación del comercio, que normalmente son diferentes de los comités PRO y de los comités nacionales de facilitación del comercio y del transporte, por lo general responden a la necesidad de cumplir acuerdos comerciales bilaterales o regionales. Los gobiernos optan por crear órganos nacionales de facilitación del comercio como plataformas de colaboración para agilizar los procedimientos comerciales y aplicar medidas de facilitación del comercio en el plano nacional. Desde el punto de vista del desarrollo y la perspectiva geográfica, no existe una correlación marcada entre los órganos nacionales de facilitación del comercio y un nivel específico de desarrollo o una determinada región del mundo.

Comités nacionales de facilitación del comercio y del transporte

Como parte de sus proyectos de asistencia técnica, la UNCTAD y el Banco Mundial han apoyado el establecimiento de comités nacionales de facilitación del comercio y del transporte en más de 30 países. Aunque el modelo se basa en la recomendación N° 4 de la CEPE, la mayoría de estos comités tienen, en la práctica, un ámbito de actuación más amplio e incluyen además la facilitación del comercio.

Los comités de facilitación del comercio y del transporte actúan como un mecanismo de consulta para promover la facilitación, examinar los reglamentos internacionales de comercio y del transporte, formular recomendaciones sobre políticas, preparar recomendaciones y reglamentos y fomentar la transparencia administrativa en las principales cuestiones relativas al comercio y el transporte. El objetivo es fomentar la modernización de las prácticas comerciales y de transporte con el fin de apoyar el comercio exterior (CEPE, 2012).

Una característica que se encuentra habitualmente en los comités de facilitación del comercio y del transporte es un doble nivel en sus estructuras. Una comisión permanente de alrededor de diez miembros es responsable de la preparación de los documentos, el seguimiento de las decisiones y la prestación de apoyo para el programa de trabajo. En un nivel superior, el comité, en sentido estricto, está integrado por un gran número de representantes de ambos sectores. Tal estructura permite un examen pormenorizado de las propuestas (CESPAP, 2007).

La mayoría de los centros nacionales de facilitación del comercio y del transporte se establecieron entre 1980 y 2000, por medio de iniciativas de los asociados para el desarrollo, y formaron parte de los resultados concretos previstos de los proyectos de facilitación del comercio y del transporte. Tras la finalización de estos proyectos, muchos de los comités de facilitación del transporte y del comercio se disolvieron. Sin embargo, algunos siguen activos, por ejemplo, en Jordania y el Pakistán (UNCTAD, 2014).

Grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC

Los grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC se crearon tras el inicio de las negociaciones sobre el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, en el contexto del Programa de Doha para el Desarrollo. Con el apoyo, en muchos casos, del proceso de evaluación de necesidades de la OMC, muchos países establecieron estos órganos para prestar apoyo a los equipos de negociación por medio de la aportación de conocimientos técnicos y de observaciones sobre las propuestas presentadas. Estos grupos de trabajo están organizados como una red de cooperación e incluyen a partes interesadas del sector público y del privado (CEPE, 2012).

El propósito de los grupos consistió en apoyar las negociaciones de la OMC, aunque en muchos casos no se establecieron como comités temporales, sino que se formalizaron en cierta medida, como se detalla en el capítulo 2, sección II (pág. 31). Por otra parte, muchos de estos comités habían definido previamente la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio como parte de sus futuras funciones, según se observó en el capítulo 2, sección I (pág. 28).

ESTUDIO MONOGRÁFICO SOBRE LAS ACTIVIDADES DE FOMENTO DE LA CAPACIDAD DEL GRUPO DE APOYO DE HONDURAS EN LAS NEGOCIACIONES SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO DE LA OMC

Desde 2004, la UNCTAD ha realizado actividades de fomento de la capacidad en países en desarrollo y PMA con el propósito de apoyar su participación eficaz en las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC.

El objetivo principal de las actividades de la UNCTAD en Honduras era crear y fortalecer el grupo de trabajo nacional de facilitación del comercio, dando lugar a la mejora de la capacidad institucional y al diálogo entre las partes interesadas. El fomento de la capacidad también incluía servicios de asesoramiento y asistencia a las actividades llevadas a cabo por el grupo de trabajo nacional, en particular en cuanto a la preparación, la realización y la actualización de una autoevaluación nacional de las necesidades y prioridades en materia de facilitación del comercio.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos publicó un artículo sobre ayuda para el comercio que incluye información detallada de las cuestiones abordadas, los objetivos perseguidos, el diseño y la aplicación, los problemas encontrados, los factores de éxito y de fracaso, los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas.

Fuente: UNCTAD, 2010.

CAPÍTULO 2: ANÁLISIS EMPÍRICO DE LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LOS ÓRGANOS DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

En este capítulo se presenta un análisis empírico comparativo de los órganos nacionales de facilitación del comercio existentes, prestando especial atención a los siguientes seis aspectos principales: objetivos y ámbito de actuación; marco institucional; composición; comunicaciones y promoción; financiación, y resultados y efectos.

I. OBJETIVOS Y ÁMBITO DE ACTUACIÓN

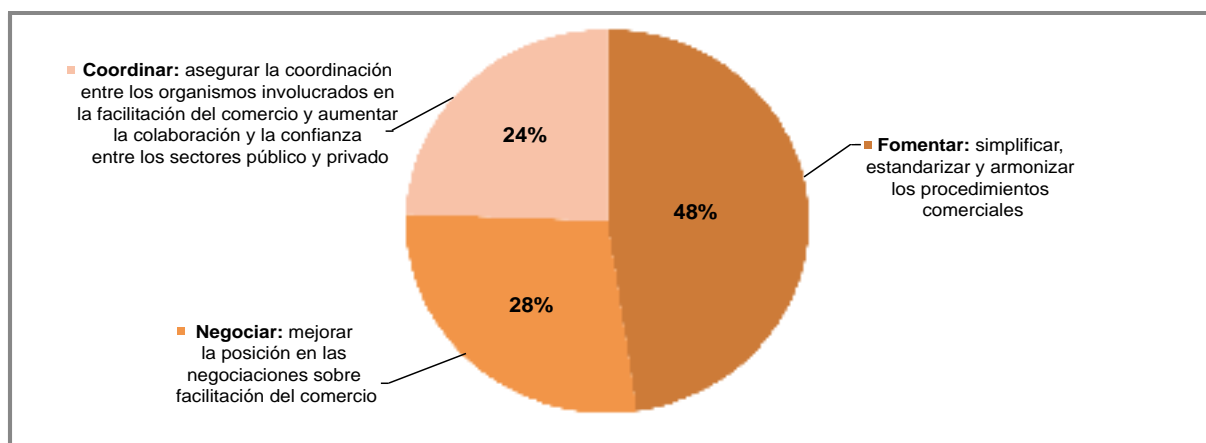
Los objetivos y el ámbito de actuación de un órgano de facilitación del comercio determinarán las metas perseguidas al establecer este grupo, así como las principales funciones que se le asignen⁹. Tal como lo describe la CESPAP, “las funciones de una institución de coordinación deben ser decididas por el programa de facilitación del comercio y del transporte del país. Cada país tendrá diferentes cuestiones prioritarias en materia de facilitación del comercio y del transporte, en función del entorno institucional, la capacidad del sector empresarial y la voluntad política con respecto a la facilitación del comercio y del transporte” (CESPAP, 2011).

Objetivos

Las respuestas dadas al cuestionario se reagruparon con arreglo a las tres funciones principales de un órgano de facilitación del comercio: negociar, coordinar y fomentar la facilitación del comercio, como se indica en el gráfico 4.

Gráfico 4

Los tres objetivos principales de un órgano de facilitación del comercio



Nota: Los porcentajes se basan en el número de respuestas dadas y no en el número de órganos de facilitación del comercio.

Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

⁹ El análisis de los datos muestra que no hay una comprensión común de la diferencia existente entre los objetivos y el ámbito de actuación de un órgano de facilitación del comercio. En consecuencia, las respuestas al cuestionario relativas a los objetivos y al ámbito de actuación se reorganizaron del modo siguiente: los aspectos relacionados con una meta propuesta o perseguida se consideraron objetivos, mientras que las descripciones relativas al alcance de una cuestión se examinaron en el marco del ámbito de actuación.

Los objetivos relacionados con el fomento de la facilitación del comercio mediante la simplificación, estandarización o armonización de los procedimientos comerciales fueron mencionados en general con mayor frecuencia (48%), con independencia del nivel de desarrollo. Esta es la función más importante del órgano de facilitación del comercio para los comités PRO, los órganos de facilitación del comercio y los órganos de facilitación del comercio y del transporte. La investigación muestra que los países desarrollados se proponen aplicar métodos básicos de facilitación del comercio, tales como la simplificación, la estandarización y la armonización de los procedimientos. Varios objetivos concretos se agruparon en esta función, mientras que algunos países (15%) mencionaron el fomento de la facilitación del comercio como objetivo general, sin ofrecer más pormenores.

La negociación (para mejorar la posición del país en las negociaciones sobre facilitación del comercio) fue la segunda función más frecuentemente mencionada por los órganos nacionales de facilitación del comercio (28%), pero fue citada sobre todo por los grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC (92%).

La tercera función principal de un órgano de facilitación del comercio, esto es, la coordinación, se mencionó casi tan a menudo como la negociación (24%). Esta función fue considerada más importante por los países en desarrollo y los PMA que por los países desarrollados. De hecho, la experiencia ha mostrado que la coordinación es uno de los beneficios más tangibles de los órganos de facilitación del comercio (UNCTAD, 2006). Se ofrecen más detalles en el capítulo 3, sección I (pág. 46).

Otros objetivos mencionados por algunos países incluyen los siguientes: elaborar y aplicar una política estatal en materia de comercio exterior; aumentar la calidad y la orientación hacia el cliente de los servicios estatales; aumentar la seguridad del transporte y del comercio; mejorar los servicios logísticos; reforzar el papel regional del país para facilitar el comercio y el transporte, y promover la competitividad del país en el mercado mundial.

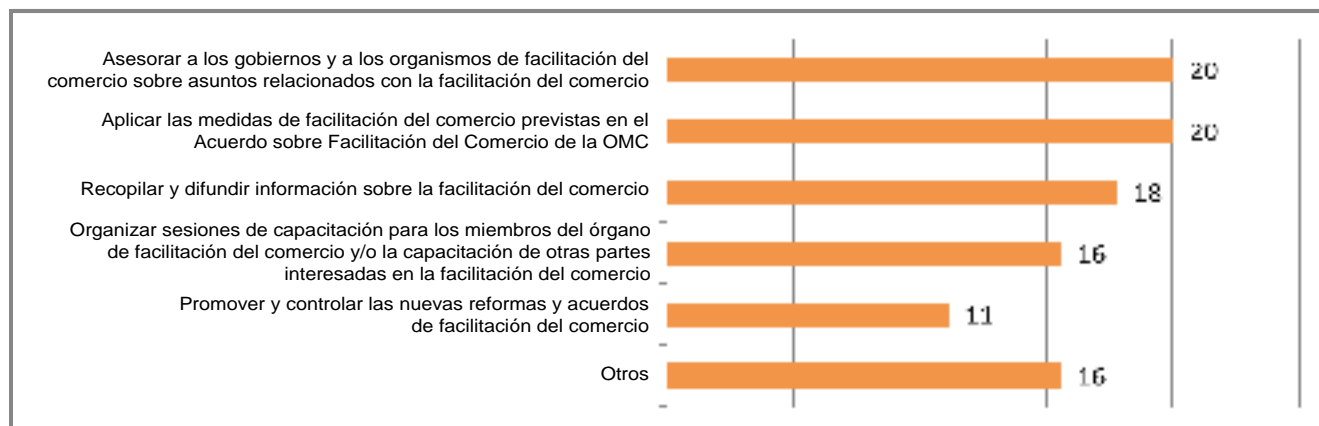
Entre las respuestas al cuestionario, los objetivos eran en algunos casos descritos en términos generales, tales como fomentar la facilitación del comercio y asegurar la coordinación entre los organismos involucrados en la facilitación del comercio, y, en otros casos en términos más concretos, como eliminar las barreras no arancelarias, reducir los costos para realizar operaciones comerciales, reducir los tiempos de procesamiento y aumentar las exportaciones y el comercio. Como se señala en el capítulo 3 (pág. 46), la importancia de controlar los logros del grupo se mencionaron reiteradamente. Resulta claro que, para poder controlar los resultados, los objetivos deben ser mensurables.

Ámbito de actuación

Las respuestas al cuestionario se clasificaron en 10 ámbitos de actuación, 5 de los cuales fueron mencionados por al menos 5 de los 50 países considerados en este estudio, como se muestra en el gráfico 5. Los ámbitos de actuación de los órganos de facilitación del comercio mencionados con mayor frecuencia fueron el asesoramiento a los gobiernos y a los organismos de facilitación del comercio sobre cuestiones relacionadas con este tema (20%); la aplicación de medidas de facilitación del comercio previstas en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC (20%); la recopilación y difusión de información sobre facilitación del comercio (18%); la organización de sesiones de capacitación para miembros del órgano de facilitación del comercio y/o la capacitación de otras partes interesadas en la facilitación del comercio (16%) y la promoción y el control de nuevas reformas y acuerdos de facilitación del comercio (11%).

Gráfico 5

Ámbitos de actuación de los órganos de facilitación del comercio
(En porcentaje)



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

Otros ámbitos de actuación mencionados incluyen la identificación de las necesidades y prioridades del país en materia de facilitación del comercio, el señalamiento de los procedimientos comerciales que constituirían obstáculos para la industria, la obtención de asistencia técnica, la coherencia entre las reformas de la facilitación del comercio y los proyectos de asistencia técnica y la optimización del uso de las tecnologías de la información.

El tipo de órgano determinará en parte el ámbito de actuación del grupo. En tres de los tipos principales, hay consenso sobre el principal ámbito de actuación, según se indica a continuación:

- Comités PRO: recopilar y difundir información sobre la facilitación del comercio, por ejemplo, las mejores prácticas.
- Comités nacionales de facilitación del comercio: asesorar a los gobiernos y a los organismos de facilitación del comercio sobre asuntos relacionados con la facilitación del comercio, por ejemplo, proyectos de propuestas y recomendaciones.
- Grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC: aplicar las medidas de facilitación del comercio del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio.

El único tipo de órgano en el que no existe un consenso claro es el de los órganos nacionales de facilitación del comercio y del transporte¹⁰.

Recomendación 1: Adoptar un enfoque que sea sostenible, mensurable, alcanzable, realista y provisto de plazos (SMART, por sus iniciales en inglés) al establecer los objetivos y el alcance de un órgano nacional de facilitación del comercio.

Los objetivos y el alcance de un órgano de facilitación del comercio determinarán los objetivos perseguidos al establecer el grupo, así como las principales funciones que se le asignan. Los objetivos previstos por el órgano de facilitación del comercio deben ser SMART, esto es, sostenibles, mensurables, alcanzables, realistas y provistos de plazos, y no expresados en listas de tareas o actividades, como a menudo se hace actualmente (Doran, 1981). La capacidad de un órgano de facilitación del comercio para priorizar y posteriormente supervisar las reformas de facilitación del comercio —por encima y más allá del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC— es esencial para su sostenibilidad y su pertinencia.

¹⁰ Los órganos nacionales de facilitación del comercio y del transporte que respondieron al cuestionario mencionaron solo los siguientes ámbitos de actuación: asesorar a los gobiernos y a los organismos de facilitación del comercio sobre asuntos relacionados con la facilitación del comercio; recopilar y difundir información sobre la facilitación del comercio; organizar sesiones de capacitación para los miembros del órgano de facilitación del comercio y/o para otras partes interesadas en la facilitación del comercio, y promover y supervisar nuevos acuerdos y reformas en materia de facilitación del comercio.

II. MARCO INSTITUCIONAL

En esta sección se examinan los cuatro aspectos fundamentales siguientes del marco institucional de los órganos de facilitación del comercio: el grado de institucionalización; la existencia de mandato; la función del organismo de coordinación y la secretaría permanente; y la periodicidad de las reuniones.

Grado de institucionalización

Algunos estudios anteriores sobre los órganos de facilitación del comercio sugieren que existe una fuerte correlación entre el grado de institucionalización y la eficacia y la sostenibilidad de dichos órganos. En las *Directrices* de la CESPAP se expresa que “las iniciativas de facilitación del comercio y del transporte pueden dar lugar a la redistribución o incluso la pérdida de autoridad de algunos organismos con respecto a determinados procesos, causando conflictos de intereses y dando lugar a esfuerzos destinados a bloquear la aplicación de dichas iniciativas. Un respaldo jurídico adecuado puede prevenir el bloqueo de la aplicación de medidas de reforma por parte de intereses creados. Por otra parte, la existencia de una fuerte voluntad política, manifestada por el establecimiento de una base jurídica para la institución de coordinación, da una clara señal a las partes interesadas, dentro y fuera del país, sobre el compromiso con los esfuerzos de facilitación del comercio y del transporte y, en este sentido, asegura la continuidad de los esfuerzos” (CESPAP, 2011).

La institucionalización y el respaldo jurídico de un órgano pueden resultar decisivos. Sin embargo, los datos recogidos en el presente estudio muestran que no hay ninguna relación intrínseca entre el nivel de institucionalización y la eficacia del órgano. Algunos grupos no institucionalizados pueden ser eficaces si la motivación es alta y se dispone de los recursos necesarios. Sin embargo, cuando hay una falta de apoyo general, de interés y de liderazgo, la institucionalización de un órgano puede activar la motivación y los recursos necesarios.

La mayoría (76%) de los órganos de facilitación del comercio considerados en este estudio estaban institucionalizados en alguna medida. El restante 24% declaró que la plataforma de coordinación no estaba institucionalizada o no contestó la pregunta.

Cada país decide el grado de institucionalización que considera beneficioso para un órgano de facilitación del comercio, sobre la base de su propia cultura administrativa y sus prioridades en materia de políticas. A los fines de este estudio, las respuestas al cuestionario se reagruparon en las tres categorías siguientes, en función del nivel de autoridad que aprobó la creación del órgano: gubernamental¹¹; ministerial e iniciativa privada, por ejemplo, la promoción y organización a cargo de una cámara de comercio. La mayoría (58%) de los órganos de facilitación del comercio examinados en este estudio estaban institucionalizados a nivel gubernamental, por ejemplo, mediante una decisión del Consejo de Ministros o por un decreto presidencial. Como los órganos de facilitación del comercio también desempeñan una función de coordinación entre los organismos públicos, el respaldo jurídico a nivel gubernamental puede ayudar a resolver los posibles conflictos de intereses señalados anteriormente. La institucionalización del 32% de los órganos se había realizado a nivel ministerial. Los resultados muestran que los grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC están por lo general institucionalizados a nivel ministerial por medio de una decisión del Ministerio de Comercio. En la mayoría de los casos, esto se debe al hecho de que el ministerio responsable del órgano de facilitación del comercio también es el principal responsable de dirigir y preparar las posiciones de negociación con respecto al Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC. Por último, solo uno de cada diez órganos de facilitación del comercio (10%) examinados en este estudio correspondían a la iniciativa privada y todos ellos eran comités PRO.

Los datos muestran una correlación entre el nivel de desarrollo de un país y el grado de institucionalización: cuanto menos desarrollado es un país, mayor es el nivel de la autoridad que institucionaliza el órgano de facilitación del comercio, como se indica en el cuadro 3. Como en los PMA las partes interesadas están menos

¹¹ El nivel gubernamental incluye las decisiones adoptadas a un nivel superior a un único ministerio, esto es, las decisiones que involucran a todo el poder ejecutivo y no solo a un ministerio, incluidas las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros, los decretos presidenciales, etc.

CAPÍTULO 2: ANÁLISIS EMPÍRICO DE LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LOS ÓRGANOS DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

informadas sobre la facilitación del comercio, solo una autoridad superior y bien informada podría ocuparse de la facilitación del comercio y del establecimiento de un órgano de facilitación del comercio como un objetivo de política.

Cuadro 3

Grado de institucionalización de los órganos de facilitación del comercio según el nivel de desarrollo
(En porcentaje)

Grado de institucionalización	Países desarrollados	Países en desarrollo	Países menos adelantados
Nivel gubernamental/decisión del Consejo de Ministros/ decreto presidencial	27	41	50
Nivel ministerial	27	23	29
Iniciativa privada	37	0	0
Sin respuesta/sin institucionalización	9	36	21

Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

Recomendación 2: Que sea oficial – dar al órgano nacional de facilitación del comercio un firme mandato legislativo.

Como la facilitación del comercio es una esfera normativa que incluye diferentes partes interesadas públicas, la institucionalización a nivel oficial puede ser beneficiosa, con el fin de evitar conflictos de intereses y de aumentar la participación y asegurar un compromiso político de alto nivel. La aplicación en la legislación nacional del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC puede ser un buen punto de partida.

Mandato

El mandato es un documento que establece las bases para una comprensión común entre las partes involucradas en un órgano de facilitación del comercio. En una situación ideal, el mandato incluye los objetivos del comité, su ámbito de actuación y su estructura de trabajo, entre otras cosas. El documento se elabora en consulta con los miembros del grupo y es validado por ellos, y establece la base para la creación de confianza y de diálogo dentro del grupo.

Casi las dos terceras partes (64%) de los órganos de facilitación del comercio examinados en este estudio habían definido mandatos, como se muestra en el cuadro 4¹². El factor más importante que influye en la adopción del mandato es el tipo de órgano. Los mandatos fueron menos frecuentes en los grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC (45%). Esto puede explicarse por el hecho de que este tipo de grupo fue creado como un esfuerzo colectivo reactivo, y no proactivo, cuyas acciones están determinadas por la evolución y el contenido de las medidas negociadas en el marco del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Los grupos de apoyo fueron creados para atender una necesidad particular, esto es, el seguimiento de las negociaciones multilaterales. La estructura de trabajo y la frecuencia de las actividades de un grupo de apoyo, así como sus funciones y debates, están determinadas por un agente externo, es decir, el Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio. El mandato y los resultados de un grupo de apoyo se consideran, por ende, integrados en la finalidad del grupo y no es menester que se definan de otro modo.

¹² Cuando no se proporcionó ninguna respuesta, se adoptó la presunción de que el órgano de facilitación del comercio no tenía mandato.

COMITÉS NACIONALES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN EL MUNDO

Cuadro 4

Existencia de mandatos según el tipo de órgano de facilitación del comercio
(En porcentaje)

Tipo de órgano	Con mandato (64%)	Sin mandato (36%)
Comité PRO	78	22
Comité nacional de facilitación del comercio	82	18
Comité nacional de facilitación del comercio y del transporte	80	20
Grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC	45	55

Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

Recomendación 3: Establecer reglas de juego claras – definir el mandato de manera amplia e inclusiva.

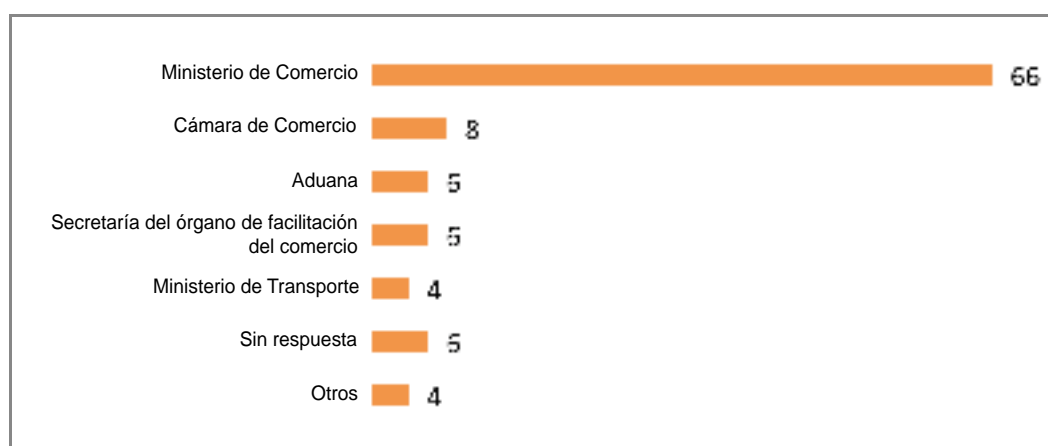
El mandato se debería definir y utilizar como un instrumento para apoyar la sostenibilidad y la labor eficaz del órgano de facilitación del comercio. Debería ser concreto, pero flexible y convenido por todas las partes interesadas.

Organismo de coordinación y secretaría permanente

En el cuestionario, se preguntó a los países acerca del organismo de coordinación de sus órganos de facilitación del comercio. Como se muestra en el gráfico 6, el Ministerio de Comercio asumió la función de organismo coordinador en la mayoría de los casos (66%). El segundo organismo de coordinación más común fue la cámara de comercio (8%), seguida por la aduana (6%), la propia secretaría del órgano de facilitación del comercio (6%) y el Ministerio de Transporte (4%).

Gráfico 6

Organismos de coordinación más comunes de los órganos de facilitación del comercio
(En porcentaje)



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

Cabe destacar dos casos particulares, que figuran en el gráfico 6, bajo la denominación de otros organismos. El órgano de facilitación del comercio de la República Dominicana es coordinado por el Consejo Nacional de Competitividad, una institución pública que tiene una junta integrada por representantes de los sectores público y privado. En Suecia, el Consejo de Procedimientos de Comercio está coordinado por la Junta Nacional de

CAPÍTULO 2: ANÁLISIS EMPÍRICO DE LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LOS ÓRGANOS DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Comercio, un organismo gubernamental especializado que tiene a su cargo las cuestiones relacionadas con el comercio exterior, el mercado interno y la política comercial.

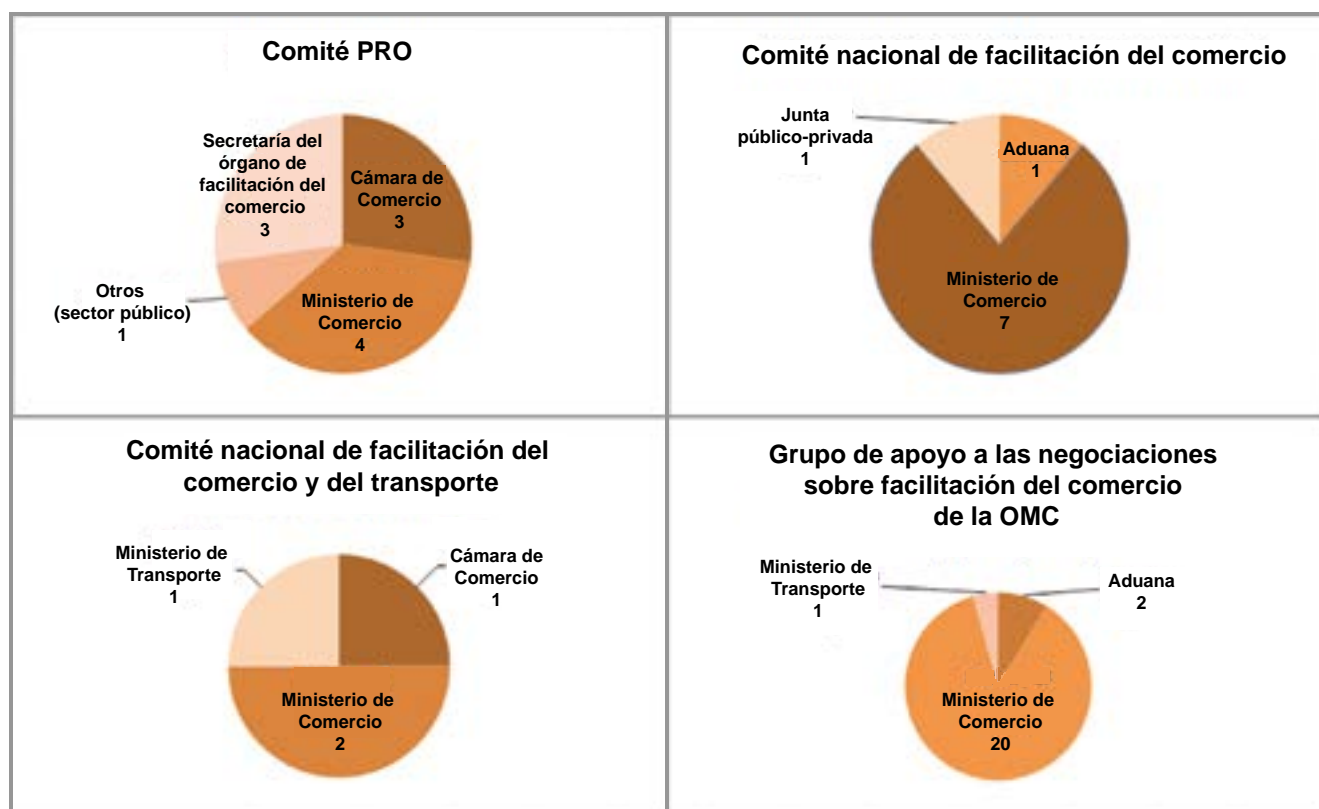
Del análisis se desprende que el nivel de desarrollo de un país guarda una estrecha relación con el organismo de coordinación: cuanto menos desarrollado es un país, mayor es la probabilidad de que el Ministerio de Comercio asuma la función de organismo coordinador. El Ministerio de Comercio era el organismo coordinador en el 79% de los PMA y en el 75% de los países en desarrollo, pero solo en el 55% de los países desarrollados.

El tipo de órgano de facilitación del comercio también puede incidir en la elección del organismo encargado de coordinar las actividades del grupo de trabajo. Por ejemplo, los órganos nacionales de facilitación del comercio y los grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC suelen ser coordinados por el Ministerio de Comercio, mientras que en los comités PRO otros organismos asumen la función de coordinación, como se puede observar en el gráfico 7.

Gráfico 7

Organismos de coordinación en función del tipo de órgano de facilitación del comercio

(Las cifras se basan en las respuestas de 47 países)



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

En el cuestionario también se preguntaba si el órgano nacional de facilitación del comercio tenía una secretaría técnica permanente. La mayoría de los países (60%) respondió afirmativamente. Como se puede observar en el gráfico 8, la probabilidad de que un órgano de facilitación del comercio tenga una secretaría permanente aumenta en función del nivel de desarrollo del país. Solo el 50% de los órganos de facilitación del comercio de los PMA tenían una secretaría permanente, mientras que el 73% de los órganos de facilitación del comercio de los países desarrollados tenían esa secretaría. Esto puede explicarse por la disponibilidad de los recursos necesarios relacionados con la creación de una secretaría permanente.

COMITÉS NACIONALES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN EL MUNDO

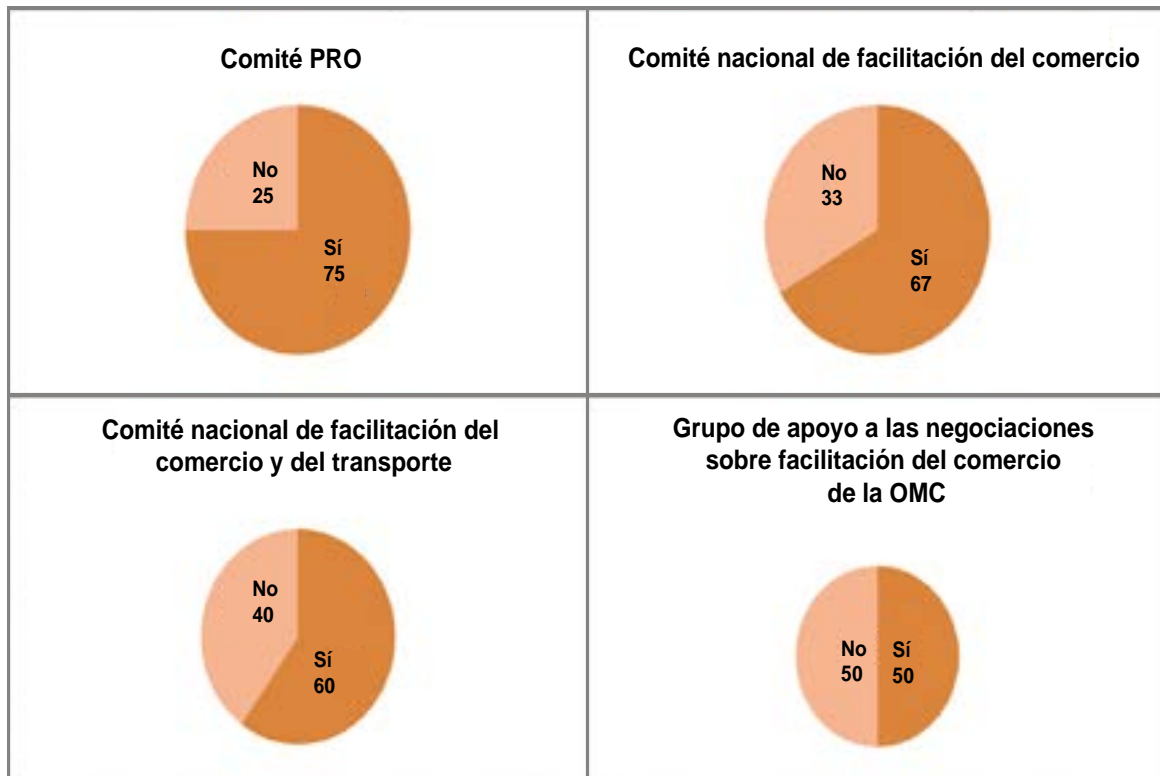
Gráfico 8
Existencia de una secretaría permanente en función del nivel de desarrollo
(En porcentaje)



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

Como se muestra en el gráfico 9, el 75% de los comités PRO tenía una secretaría permanente, pero solo el 50% de los grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC tenía dicha secretaría. Esto quizá puede explicarse por el hecho de que algunos de estos últimos funcionaban como órganos *ad hoc* temporales.

Gráfico 9
Existencia de una secretaría permanente en función del tipo de órgano de facilitación del comercio
(En porcentaje)



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

Recomendación 4: Proporcionar al órgano nacional de facilitación del comercio una secretaría permanente.

Los países deberían considerar la posibilidad de que el Ministerio de Comercio asuma la función de organismo de coordinación, o bien si esta función podría ser compartida con otras organizaciones públicas (por ejemplo, las autoridades aduaneras) esenciales para la facilitación del comercio, o quizá con el sector privado (por ejemplo, las cámaras de comercio). Se deberían asignar recursos para la creación de una secretaría permanente. Los donantes y los organismos internacionales deberían aportar recursos con este fin, sobre todo en los países menos adelantados.

Periodicidad de las reuniones

Por ser una institución permanente, se espera que un órgano de facilitación del comercio se reúna periódicamente. La periodicidad ayudará a proceder al seguimiento de las diversas cuestiones abordadas y a fortalecer la motivación de los participantes. La mayoría (78%) de los órganos de facilitación del comercio examinados expresaron que se reunían de forma periódica. Los resultados del estudio no muestran una relación particular entre el tipo de órgano y la periodicidad de las reuniones. Sin embargo, los datos muestran una correlación positiva entre el nivel de desarrollo de un país y la periodicidad de las reuniones. Mientras que solo el 64% de los órganos de facilitación del comercio de los PMA indicaron que se reunían periódicamente, el 86% en los países en desarrollo que no eran PMA y el 91% en los países desarrollados expresaron que lo hacían.

La definición del concepto de reunión periódica varía en los distintos países. Entre los que respondieron al cuestionario, solo 29 países especificaron con qué frecuencia se reunía su órgano de facilitación del comercio, como se indica en el cuadro 5. La mayoría (87%) de los órganos de facilitación del comercio se reunían al menos trimestralmente o con más frecuencia.

Cuadro 5

Frecuencia de las reuniones

(Porcentaje basado en las respuestas de 29 países)

Una vez por año	3
Al menos dos veces por año	10
Al menos cuatro veces por año	56
Cada dos meses	7
Al menos una vez por mes	14
Dos veces por mes	10

Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

Cabe señalar que el calendario de las negociaciones ha tenido un efecto directo en la frecuencia de las reuniones de los grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC. El Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio de la OMC solía reunirse trimestralmente, como lo hacían la mayoría de los grupos de apoyo nacionales. De los 22 grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC considerados en este estudio, 16 (73%) afirmaron que se reunían periódicamente, y una gran mayoría de estos (88%) afirmaron que se reunían al menos cuatro veces por año o con mayor frecuencia.

Recomendación 5: Reunirse periódicamente.

La periodicidad y la frecuencia de las reuniones pueden contribuir a la sostenibilidad del órgano de facilitación del comercio. Por ejemplo, establecer que el órgano se reunirá el primer miércoles de cada trimestre ayudará a los miembros a planificar sus calendarios basándose en fechas fijas y asegurará que estén presentes en cada período de sesiones del grupo de trabajo. La periodicidad de las reuniones es esencial para el control y el seguimiento de las actividades del órgano de facilitación del comercio, algo que fue señalado por los encuestados como un importante factor de éxito.

III. COMPOSICIÓN

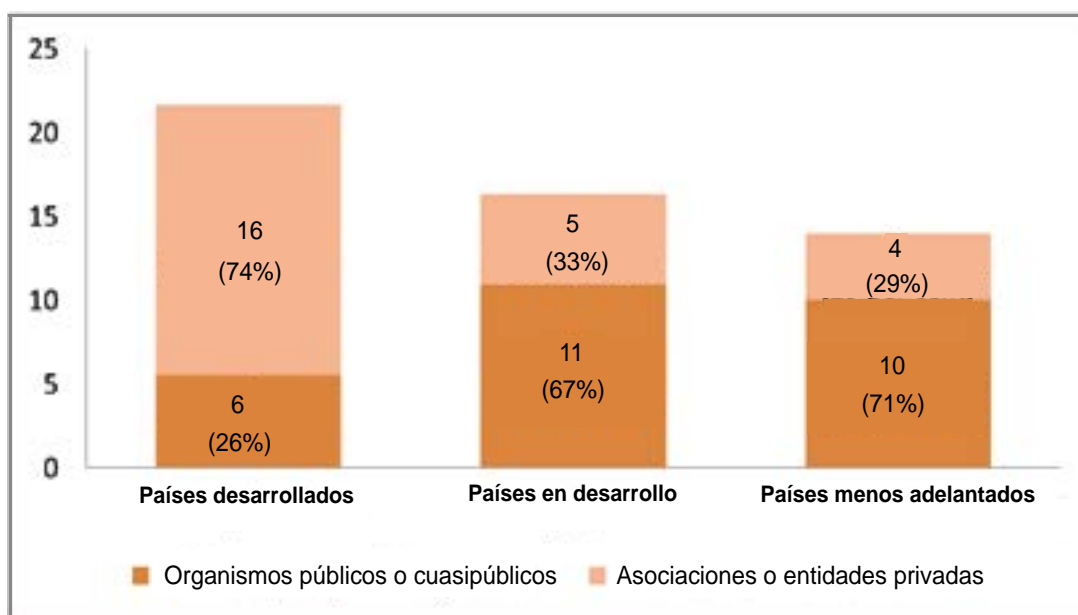
Para la consecución de sus objetivos comunes, varios participantes de una amplia gama de organizaciones públicas y privadas pueden tomar parte en las actividades de un órgano de facilitación del comercio. La composición de un órgano de facilitación del comercio es fundamental para su éxito, ya que “un problema común es obtener propuestas de reforma de los comités para la etapa de ejecución. Para hacer frente a este problema, los ministerios pertinentes tienen que estar representados por funcionarios con poder de decisión que puedan facilitar la aplicación” (UNCTAD, 2006).

Entre los órganos nacionales de facilitación del comercio examinados, la composición media era de 17 miembros. Además, todos los países desarrollados incluidos en este estudio tenían mecanismos de consulta que habían sido establecidos y reglamentados legalmente. Los datos muestran una correlación positiva entre el nivel de desarrollo de un país y la composición: cuanto más desarrollado es un país, mayor es el número de miembros del órgano de facilitación del comercio (véase el gráfico 10). Una razón de ello puede ser que los países desarrollados tienen, en general, más recursos para gestionar y fomentar la inclusión de miembros.

No obstante, los resultados indican que no hay una pauta clara de participación equilibrada entre los sectores público y privado. Las respuestas al cuestionario indican que la mayoría (57%) de las organizaciones participantes eran instituciones públicas o cuasipúblicas, mientras que solo el 43% eran asociaciones o entidades privadas. El tipo de órgano, el nivel de desarrollo del país y la región geográfica pueden ejercer una marcada influencia en la relación entre partes interesadas públicas y privadas. De hecho, en los países desarrollados, el número de organismos privados registrados como miembros de órganos de facilitación del comercio fue considerablemente mayor que el número de organismos públicos. Mientras que al menos dos tercios de los miembros eran entidades públicas en los países en desarrollo (67%) y los PMA (70%), solo el 26% de los participantes en los países desarrollados representaba al sector público. El número de representantes del sector privado se reducía a 4 en los PMA (ver gráfico 10). En otras palabras, un órgano de facilitación del comercio en un país desarrollado incluirá un promedio de 16 asociaciones y entidades privadas y 5 organismos públicos o cuasipúblicos. No obstante, un órgano de facilitación del comercio en un país en desarrollo incluirá 5 miembros del sector privado y 10 del sector público.

Gráfico 10

Número promedio de miembros de un órgano de facilitación del comercio según el nivel de desarrollo



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

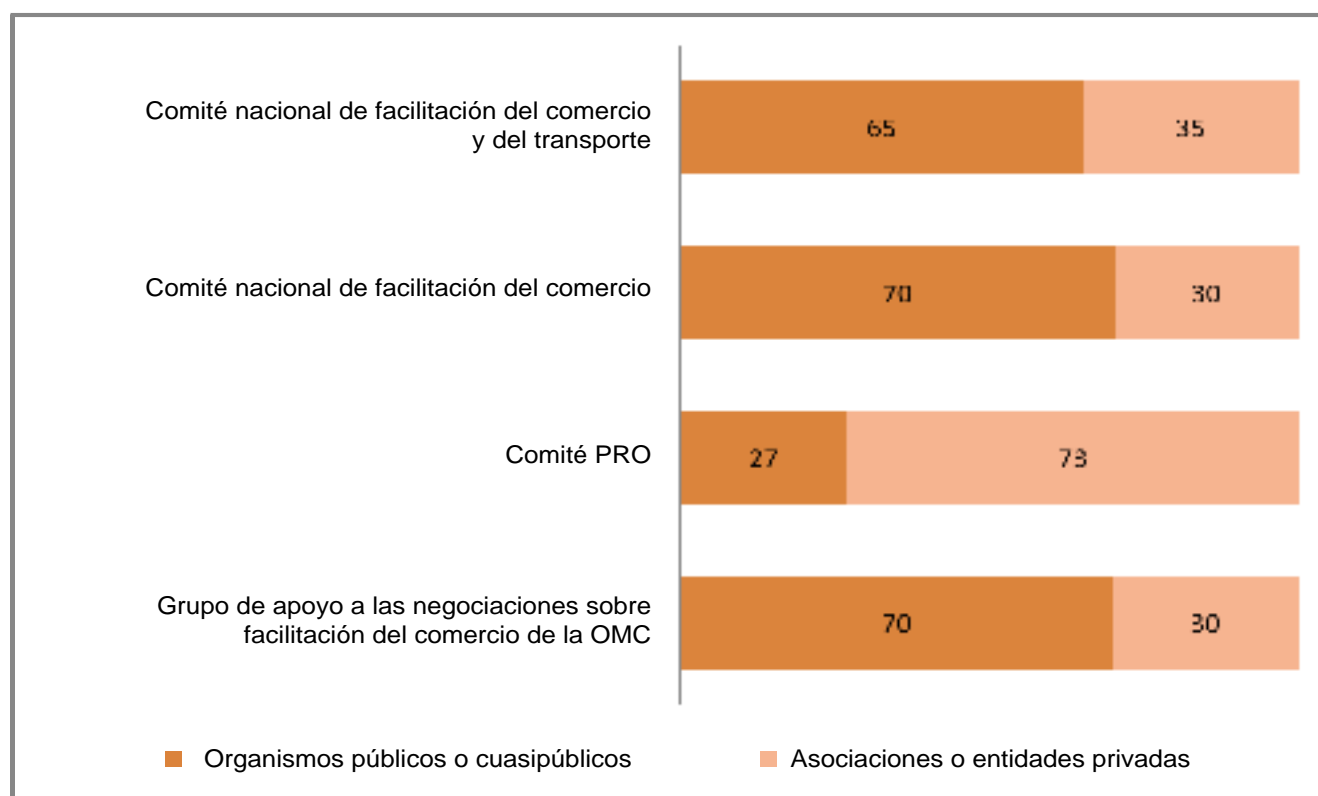
CAPÍTULO 2: ANÁLISIS EMPÍRICO DE LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LOS ÓRGANOS DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

El papel del sector privado en el fomento de la facilitación del comercio parece tener un mejor reconocimiento en los países desarrollados que en los países en desarrollo y los PMA. Como se señaló anteriormente, en los países desarrollados, las consultas con el sector privado suelen ser una práctica común con respecto a una gran variedad de políticas y normas públicas, y no solo en lo tocante a la facilitación del comercio, y podría incluso ser una práctica obligatoria establecida en la legislación. Inversamente, en los PMA, el sector privado suele estar menos organizado y ser menos consciente de la facilitación del comercio y de los beneficios que los órganos de facilitación del comercio pueden aportar al comercio nacional. Un factor clave es no solo garantizarles el derecho a expresar sus preocupaciones y posiciones, sino también convencerlos y darles facultades para poder hacerlo.

En el gráfico 11 se indica la proporción media de organizaciones públicas y privadas según los diferentes tipos de órganos de facilitación del comercio. El sector privado tenía un nivel de representación más alto en los comités PRO (73%) que en cualquier otro tipo de órgano de facilitación del comercio. Como se señaló en el capítulo 1 (pág. 20), los comités PRO están más centrados en las asociaciones entre los sectores público y privado que en la coordinación interinstitucional, y una característica de este tipo de grupo de trabajo es el elevado nivel de participación del sector privado. Los comités PRO se establecieron principalmente en países desarrollados europeos y, en consecuencia, la proporción entre organizaciones del sector público y el sector privado en los países que tienen comités PRO se asemeja a la proporción existente en los países desarrollados. Por lo tanto, una mayor participación de entidades privadas se da en los países desarrollados que cuentan con un comité PRO.

Gráfico 11

Proporción media de organizaciones públicas y privadas según el tipo de órgano de facilitación del comercio
(En porcentaje)

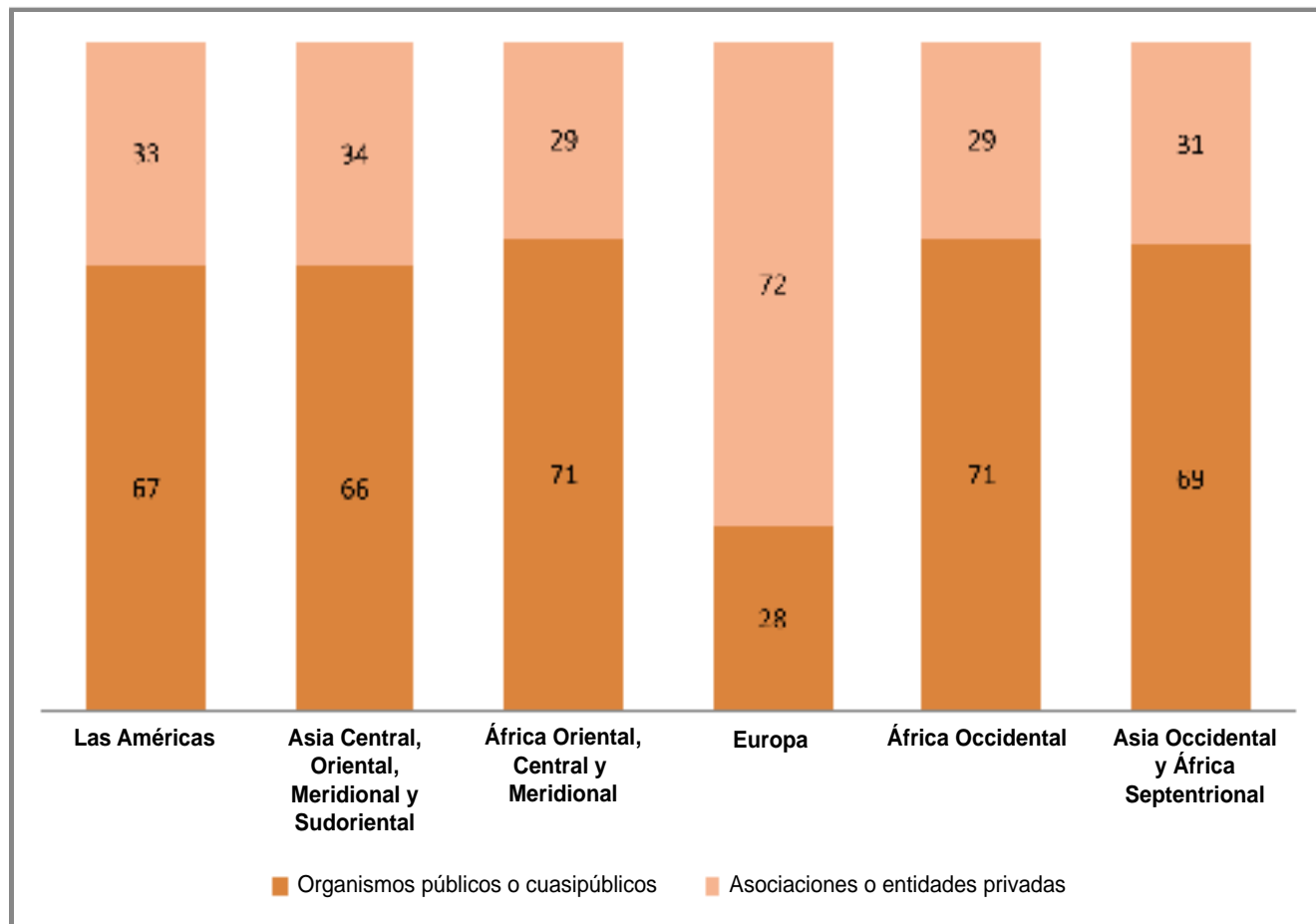


Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

La mayoría de los comités PRO y de los países desarrollados examinados en el presente estudio estaba situada en Europa, y hay una diferencia notable en la proporción entre entidades públicas y privadas en esta región, en comparación con otras regiones, como se puede observar en el gráfico 12.

COMITÉS NACIONALES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN EL MUNDO

Gráfico 12
Proporción media entre organizaciones públicas y privadas según la región
(En porcentaje)



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

Aunque existe una mayor probabilidad de una mayor proporción de miembros del sector privado en un país desarrollado de Europa que tenga un comité PRO, hay unas pocas excepciones, tales como una menor participación de organizaciones privadas con respecto al promedio en unos pocos países desarrollados que tienen comités PRO y una participación de entidades privadas superior al promedio general en algunos países en desarrollo que tienen comités distintos de los comités PRO¹³.

Recomendación 6: Tener un carácter incluyente: la facilitación del comercio es una tarea interdivisional e intersectorial.

Los países en desarrollo y los PMA deberían hacer un esfuerzo para aumentar el número de participantes en sus órganos de facilitación del comercio, especialmente los provenientes del sector privado.

¹³ Entre los comités distintos de los PRO figuran los órganos nacionales de facilitación del comercio, los órganos nacionales de facilitación del comercio y del transporte y los grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC.

IV. COMUNICACIONES Y PROMOCIÓN

En esta sección se examinan en primer lugar los principales canales de comunicación utilizados por los órganos de facilitación del comercio para llegar a sus miembros y a los interesados directos, y en segundo lugar si los órganos de facilitación del comercio promueven sus actividades entre otros grupos de trabajo y el público en general.

Principales canales de comunicación con las partes interesadas

Un canal de comunicación puede definirse como el instrumento utilizado para transmitir un mensaje desde un remitente a un destinatario. En el contexto de los órganos de facilitación del comercio, los comités son los remitentes y sus miembros y los interesados directos son los destinatarios del mensaje. En el cuestionario se preguntó sobre la forma en que se mantenía informadas a las partes interesadas sobre las reuniones del grupo de trabajo, los nuevos documentos y las próximas actividades. Los encuestados mencionaron una variedad de canales e instrumentos de comunicación, tales como eventos, sitios web, correos electrónicos, faxes, correo postal, informes y antecedentes, comunicaciones oficiales, actas de las reuniones, publicidad, comunicados de prensa, boletines informativos y/o revistas, televisión, radio, teléfonos y mensajes de texto. Algunos de estos medios son canales de comunicación, por ejemplo los sitios web, el correo postal, la televisión, la radio, los teléfonos y los mensajes de texto, mientras que otros podrían definirse como productos de comunicación, tales como los informes, los antecedentes, los comunicados de prensa y los boletines informativos, que se difunden por medio de un canal determinado. Por ejemplo, los informes constituían el 7% de los instrumentos de comunicación mencionados por los encuestados¹⁴.

Los principales instrumentos utilizados para la comunicación con las partes interesadas fueron los correos electrónicos (26%), los eventos (19%) y los sitios web (10%). Como los órganos de facilitación del comercio son plataformas para el intercambio de la información pertinente con las partes interesadas, resulta lógico que casi una quinta parte de los encuestados describiera las reuniones de sus grupos de trabajo como un instrumento de comunicación.

Los sitios web fueron el tercer canal de comunicaciones mencionado con más frecuencia. Sin embargo, el 82% de los órganos de facilitación del comercio que utilizaban Internet para conectarse con las partes interesadas se encontraban en los países desarrollados, y cabe señalar que el 82% de los órganos que utilizaban Internet eran comités PRO. Por lo tanto, los sitios web no son utilizados necesariamente como canales de comunicación por los órganos de facilitación del comercio en los países en desarrollo y los PMA. No obstante, en estos países se pueden encontrar algunas de las mejores prácticas en lo relativo a las comunicaciones en línea¹⁵.

Interacción con otros grupos

Como se señaló anteriormente, la facilitación del comercio requiere una interacción estrecha y sólida entre muchos agentes diferentes. Por ejemplo, para la aplicación satisfactoria de las medidas de facilitación del comercio es esencial que las personas con las que se trata o a quienes se dirigen los órganos nacionales de facilitación del comercio estén vinculadas con las actividades de otros grupos que se ocupan de la facilitación del comercio.

Los grupos de apoyo a las negociaciones sobre la facilitación del comercio de la OMC pueden necesitar estar vinculados a las actividades de otros grupos de la OMC que se ocupan de los tratados sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias o los obstáculos técnicos al comercio, establecidos como parte del órgano nacional de facilitación del comercio, como sucede, por ejemplo, en Benin y Botswana. Sin embargo, el análisis muestra que el 83% de los grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC no han interactuado con otros grupos.

De los 50 órganos de facilitación del comercio examinados en el presente estudio, el 78% declaró que interactúan con otros grupos de trabajo. El 12% expresó que carecían de esa interacción, y el 10% manifestó que no conocían esa interacción o no respondieron a la pregunta.

¹⁴ Cabe señalar que el 63% de los órganos de facilitación del comercio que usaban los informes como instrumento de comunicación estaban en los PMA.

¹⁵ Un ejemplo de mejores prácticas en las comunicaciones en un país en desarrollo es la plataforma en línea del Comité Nacional para la Facilitación del Comercio y del Transporte de Jordania (<http://www.ttf.gov.jo/ttf/>).

Información al público

Las reformas de la facilitación del comercio pueden tener profundas repercusiones para el público en general y para muchas partes interesadas en el comercio y el transporte. Por ende, los órganos de facilitación del comercio deben elaborar una estrategia para comunicarse con estos públicos. Por ejemplo, se pueden organizar actividades de difusión para brindar información a otras partes interesadas que no sean necesariamente miembros del órgano de facilitación del comercio, pero que podrían verse afectadas por futuras reformas de la facilitación del comercio.

Solo el 52% de los órganos de facilitación del comercio respondieron que comunican información acerca de sus actividades al público en general o a otras partes interesadas. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo Nacional sobre Facilitación del Comercio del Sudán se comunica con el público a través de los periódicos, las revistas profesionales, la radio y la televisión (UNCTAD, 2014).

La capacidad y la voluntad de informar al público en general y a las partes interesadas dependen del tipo de órgano de facilitación del comercio, el nivel de desarrollo del país y la región geográfica. Si se considera el tipo de órgano de facilitación del comercio, se observa que los comités PRO (38%) y los grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio (31%) suelen comunicarse en mayor medida que los órganos nacionales de facilitación del comercio (23%) y los órganos nacionales de facilitación del comercio y del transporte (8%), como se observa en el cuadro 6. Las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC son un tema que ha estado en el dominio público de manera regular durante la última década, y esto explica el elevado interés de los periodistas y de algunas partes interesadas, que han dado lugar a los esfuerzos encaminados a llegar al público en general. Sin embargo, la mayoría de los comités PRO se encuentra en los países desarrollados de Europa, que suelen tener ya las estructuras y las prácticas que facilitan la comunicación de sus actividades al público en general. Si se consideran las regiones geográficas, Europa contaba con un mayor número de órganos de facilitación del comercio que se comunicaban con el público en general (38%). Todos los órganos de facilitación del comercio situados en países desarrollados informaron de que se comunicaban con el público en general y las partes interesadas pertinentes. El análisis muestra que el nivel de desarrollo de un país tiene una estrecha relación con las estrategias de comunicación de los distintos órganos de facilitación del comercio con respecto al público en general. Si bien el 100% de los órganos de facilitación del comercio de los países desarrollados estaba en contacto con el público en general, solo lo hacía el 77% de los órganos de los países en desarrollo, y el número se reducía al 64% en los PMA.

Cuadro 6

Órganos de facilitación del comercio que se comunican con el público en general y con determinadas partes interesadas, en función de la región y del tipo de órgano de facilitación del comercio
(En porcentaje)

Región	
Las Américas	12
Asia Central, Oriental, Meridional y Sudoriental	12
Asia Occidental y África Septentrional	12
África Oriental, África Central y África Meridional	12
África Occidental	15
Europa	37
Tipo de órgano de facilitación del comercio	
Comité nacional de facilitación del comercio y del transporte	8
Comité nacional de facilitación del comercio	23
Grupo de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC	31
Comité PRO	38

Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

Recomendación 7: Aprovechar todas las oportunidades para crear conciencia acerca de la facilitación del comercio.

El establecimiento de un sitio web podría ser un instrumento útil para fortalecer el órgano de facilitación del comercio como plataforma para el diálogo con el sector privado y para la coordinación, la sensibilización y el intercambio de información. Los donantes que deseen ayudar a los países menos adelantados en esta tarea deben tener en cuenta los posibles problemas, tales como un alto nivel de analfabetismo informático entre los miembros de los órganos de facilitación del comercio o la falta de acceso a Internet en muchos organismos. Se debe aportar más capacitación y recursos para hacer frente a estos posibles problemas. Las reformas de la facilitación del comercio pueden tener profundas repercusiones para el público en general y para algunas partes interesadas. Por lo tanto, la facilitación del comercio debería contemplar una estrategia para comunicarse con este público, si ello se considera necesario. Por ejemplo, se podrían organizar actividades adicionales para informar a otras partes interesadas que no son necesariamente miembros del órgano, pero que podrían verse afectadas por futuras reformas de la facilitación del comercio.

V. FINANCIACIÓN

Con un presupuesto asignado, los órganos de facilitación del comercio podrían sufragar sus necesidades operativas, tales como el alquiler de oficinas y de equipo, los instrumentos de *software*, los servicios de reproducción y publicaciones, los teléfonos y las máquinas de fax, los servicios de traducción, la organización de reuniones, las sesiones de capacitación, la difusión de información en los medios de comunicación e incluso los sueldos del personal de la secretaría, si se emplea a miembros del personal permanente (UNCTAD, 2014).

En 26 de los 50 países considerados en este estudio, estos costos fueron parcial o totalmente sufragados por las administraciones públicas nacionales. Esto es esencial para la sostenibilidad financiera de un órgano de facilitación del comercio, ya que “la experiencia ha demostrado que el apoyo financiero del gobierno, ya sea en forma de asignaciones del presupuesto ordinario o de subvenciones, resulta esencial para mantener al comité en la primera etapa de su desarrollo y durante toda su existencia. No obstante, es menester que se realicen actividades complementarias de generación de ingresos para reforzar la solidez financiera. Esas actividades podrían consistir en la oferta de cursos de formación remunerados, la organización de seminarios o la explotación de una franquicia de órganos internacionales o de sus productos” (UNCTAD, 2006).

Este conjunto de preguntas recibió la menor cantidad de respuestas, y cabe destacar que un alto número de los encuestados optaron por no responder a las preguntas pertinentes o indicaron que no las consideraban aplicables.

La financiación de los órganos de facilitación del comercio puede ser crucial para la sostenibilidad de los grupos de trabajo. Muchos órganos de facilitación del comercio estuvieron en funcionamiento mientras recibían el apoyo financiero de donantes, pero se disolvieron cuando ese apoyo se interrumpió, por ejemplo en el Afganistán (UNCTAD, 2014). Como se puede observar en los cuadros 7 y 8, la fuente de financiación varía en función del tipo de órgano de facilitación del comercio y del nivel de desarrollo del país. Si se examina la fuente de financiación según el tipo de órgano, la financiación privada está presente principalmente en el caso de los comités PRO (37%). Los gobiernos, a veces con el apoyo de donantes, son la fuente más común de financiación de los órganos nacionales de facilitación del comercio, órganos nacionales de facilitación del comercio y del transporte y grupos de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC.

COMITÉS NACIONALES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN EL MUNDO

Cuadro 7
Fuente de financiación según el tipo de órgano de facilitación del comercio
(En porcentaje)

Fuente	Comité PRO	Comité nacional de facilitación del comercio y comité nacional de facilitación del comercio y del transporte	Grupo de apoyo a las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC
Donantes	9	0	0
Donantes y gobierno	9	18	5
Sector privado	37	6	0
Gobierno	18	47	5
Sector privado y gobierno	18	0	0
Sin respuesta	9	29	3

Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

Al considerar la fuente de financiación según el nivel de desarrollo de un país, cabe señalar que la proporción de los órganos de facilitación del comercio financiados exclusivamente por los gobiernos es inversamente proporcional al nivel de desarrollo del país. Solo el 18% de los órganos de facilitación del comercio de los países desarrollados son financiados exclusivamente por el gobierno, en comparación con el 71% de los órganos de facilitación del comercio de los PMA. Esto es coherente con el hecho señalado anteriormente, de que el sector privado en los PMA no siempre está al tanto de los beneficios, incluidos los beneficios financieros, que puede aportar la participación en los órganos nacionales de facilitación del comercio.

Los donantes solo son responsables de la financiación del 7% de los órganos de facilitación del comercio de los PMA, lo que corrobora el hecho demostrado de que, aunque “la proporción de la ayuda asignada a la facilitación del comercio aumenta, esa proporción es menor en los PMA que en los países en desarrollo que no son PMA” (UNCTAD, 2013a). En 2011, la proporción de la ayuda para la facilitación del comercio en los PMA fue solo del 0,05%, en comparación con el 0,11% para los países distintos de los PMA.

Cuadro 8
Fuente de financiación según el nivel de desarrollo
(En porcentaje)

Fuente	Países desarrollados	Países en desarrollo	PMA
Donantes	0	0	7
Donantes y gobierno	9	14	0
Sector privado	37	5	0
Gobierno	18	45	72
Sector privado y gobierno	18	0	0
Sin respuesta	18	36	21

Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

Recomendación 8: Proporcionar al órgano nacional de facilitación del comercio los recursos necesarios.

Como la falta de recursos financieros puede influir considerablemente en la sostenibilidad de un órgano de facilitación del comercio, se recomienda especialmente que los países en desarrollo y los países menos adelantados incluyan sistemáticamente tareas y asignaciones presupuestarias para los órganos de facilitación del comercio cuando soliciten fondos internacionales para proyectos concretos en materia de facilitación del comercio. El reparto de los costos entre las instituciones públicas y privadas también podría ser parte de la solución a este respecto.

VI. RESULTADOS Y CONSECUENCIAS

En esta sección se examinan los resultados y las consecuencias señalados por los 50 órganos de facilitación del comercio examinados en este estudio. Los diez resultados y consecuencias mencionados con mayor frecuencia figuran en el gráfico 13. Los tres resultados mencionados más a menudo fueron la sensibilización y el intercambio de información sobre la facilitación del comercio y asuntos conexos entre las partes interesadas (14%), la preparación de proyectos concretos (13%) y el logro de una mayor participación del país en el sistema multilateral de comercio (13%). Otros resultados mencionados fueron la publicación de textos y procedimientos de despacho de aduana, la determinación de las necesidades y prioridades del país en materia de facilitación del comercio, la creación de centros logísticos y el establecimiento de un puesto fronterizo de ventanilla única¹⁶.

Gráfico 13

Resultados y consecuencias de los órganos de facilitación del comercio
(En porcentaje)



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

¹⁶ Otras consecuencias mencionadas fueron la facilitación del tráfico, la reducción de los controles policiales del tráfico, el aumento de la seguridad en el transporte, la reducción de las barreras no arancelarias al comercio, la disminución de las barreras ilegales al comercio, la optimización de las condiciones para las actividades económicas, la reducción de las formalidades de los procedimientos administrativos para la constitución de empresas, el aumento de la capacidad para la obtención de fondos destinados a la elaboración de proyectos, el incremento de la capacidad para formular propuestas, la protección de los intereses económicos del país, el uso estandarizado del comercio electrónico y la normalización de los procedimientos.

El tipo de órgano de facilitación del comercio y el nivel de desarrollo del país influyen en los resultados y consecuencias que se resaltan. La sensibilización y el intercambio de información fue la consecuencia mencionada con mayor frecuencia por los comités PRO. Tanto los órganos nacionales de facilitación del comercio como los órganos nacionales de facilitación del comercio y del transporte señalaron que la preparación de proyectos concretos era para ellos el beneficio más importante. El logro de una mayor participación del país en el sistema multilateral de comercio fue, como cabía esperar, la consecuencia mencionada con mayor frecuencia por los grupos de apoyo a las negociaciones sobre la facilitación del comercio de la OMC en los países en desarrollo, mientras que los PMA mencionaron la preparación de proyectos concretos como un resultado frecuente de los órganos de facilitación del comercio. En los países desarrollados, donde están situados la mayor parte de los comités PRO, la sensibilización y el intercambio de información fueron el principal resultado de sus órganos de facilitación del comercio.

Recomendación 9: Establecer mecanismos de control y evaluación para medir los resultados.

A fin de que un órgano de facilitación del comercio funcione adecuadamente, es esencial la presentación de resultados concretos y/o el control de los resultados. Sin embargo, solo unos pocos órganos de facilitación del comercio utilizan estos tipos de instrumentos de manera sistemática. Por consiguiente, es necesario elaborar técnicas de evaluación y control adaptadas a las necesidades de los órganos de facilitación del comercio.

CAPÍTULO 3: INTERCAMBIO DE LECCIONES APRENDIDAS

El conjunto de preguntas incluidas bajo el título de lecciones aprendidas preguntaba a los órganos de facilitación del comercio sobre lo que consideraban sus principales factores de éxito, los principales obstáculos y las principales enseñanzas recibidas. La cultura administrativa que prevalece en un país tiene un elevado efecto en estas tres esferas. El análisis pone de manifiesto otras similitudes y pautas, especialmente en el examen de los parámetros, tales como el tipo de órgano de facilitación del comercio examinado y el nivel de desarrollo del país.

I. PRINCIPALES FACTORES DE ÉXITO

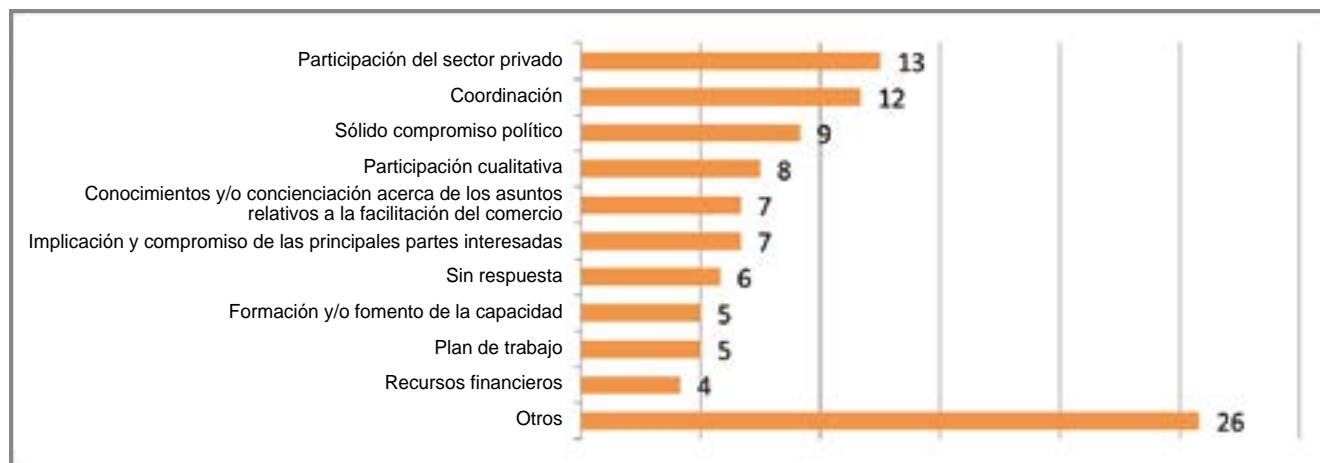
Los factores de éxito son elementos que contribuyen positivamente al logro de los objetivos establecidos por un órgano de facilitación del comercio y que ayudan a desarrollar eficazmente sus actividades. Como se muestra en el gráfico 14, la mayoría de los principales factores de éxito mencionados guardaban relación con los miembros del órgano de facilitación del comercio y su comportamiento con respecto al grupo, del modo siguiente: los miembros del grupo deberían incluir al sector privado (13%); los miembros deberían trabajar de forma coordinada (12%); el órgano de facilitación del comercio debería contar con el apoyo de un sólido compromiso político (9%); la participación debería ser cualitativa (8%); los miembros deberían ser expertos en la facilitación del comercio y tener conocimientos y/o concienciación en materia de facilitación del comercio (7%), y los participantes deberían implicarse y comprometerse con el grupo (7%). También se mencionó el hecho de que, para apoyar su trabajo, formación y/o fomento de la capacidad (5%), eran esenciales un plan de trabajo adecuado (5%) y los recursos financieros necesarios (4%)¹⁷.

Estas conclusiones son fundamentales porque ponen de manifiesto que los elementos que pueden ser aportados por los donantes, como la formación y el fomento de la capacidad, planes de trabajo adecuados y recursos financieros, son importantes, pero no tanto como la posibilidad de confiar en que los miembros pertinentes presten apoyo al órgano de facilitación del comercio y trabajen para el logro de sus objetivos.

Gráfico 14

Principales factores de éxito de los órganos de facilitación del comercio

(En porcentaje)



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

¹⁷ Otros factores de éxito mencionados fueron el liderazgo, los sólidos vínculos con instituciones internacionales de facilitación del comercio, la asistencia técnica, las actualizaciones periódicas y el control de las medidas de facilitación del comercio, la existencia de una secretaría permanente, la confianza y el respeto, la comunicación, la flexibilidad en la organización, el establecimiento formal del grupo, la metodología aplicada a la estructura de trabajo del comité, la ubicación del comité y de la secretaría en el mismo lugar, la periodicidad de las reuniones, la estabilidad de los participantes (esto es, contar con la participación de los mismos funcionarios), la sostenibilidad, la sinergia y la transparencia.

El examen de los tres principales factores de éxito en función del nivel de desarrollo del país, según se muestra en el cuadro 9, indica que el apoyo de los donantes y la asistencia técnica puede ser esencial para los PMA, que mencionaron los recursos financieros como el factor de éxito más importante, seguido por una participación cualitativa y la elaboración de un plan de trabajo. Si bien esto cabía esperarse, ya que los PMA no pueden alcanzar los objetivos deseables sin contar con los medios necesarios, las estrategias de promoción adecuadas también pueden ayudar a movilizar los recursos nacionales, provenientes del sector público o de las empresas. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC ayudará a que la facilitación del comercio ocupe un lugar más elevado en la lista de prioridades nacionales para todas las posibles fuentes, incluidas las externas, pero los resultados concretos proporcionarán incentivos para que los sectores empresariales y los organismos públicos destinen recursos a los programas y los órganos de facilitación del comercio.

Las partes interesadas de los sectores público y privado pueden apoyar a los órganos de facilitación del comercio por medio de personal en comisión o la prestación de asistencia de personal a tiempo parcial, recursos, financiación o espacio de oficinas, y esto también es válido para los PMA. Si bien la financiación disponible se mencionó con mayor frecuencia como un factor de éxito, ello también se podría obtener mediante la promoción de los beneficios de la facilitación del comercio para los sectores empresariales a cambio de apoyo en forma de *know-how* y tecnologías. Los beneficios de la facilitación del comercio para las administraciones públicas se podrían promover en forma de ahorro, que haría posible la reasignación parcial de gastos ahorrados al funcionamiento sostenible de un órgano nacional de facilitación del comercio.

Cuadro 9

Los tres principales factores de éxito, según el nivel de desarrollo

Países desarrollados
1. Conocimientos y/o concienciación respecto de los asuntos relativos a la facilitación del comercio
2. Participación del sector privado
3. Coordinación
Países en desarrollo
1. Participación del sector privado
2. Coordinación
3. Fuerte compromiso político
PMA
1. Recursos financieros
2. Participación de calidad
3. Plan de trabajo

Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

II. PRINCIPALES OBSTÁCULOS

Los obstáculos son elementos que pueden dificultar o retrasar la aplicación de medidas y, por tanto, el logro de los objetivos establecidos por un órgano de facilitación del comercio. Los obstáculos incidirán negativamente en el desarrollo eficaz de las actividades de un órgano. La falta de alguno de los factores de éxito descrito en la sección anterior podría ser considerada como un obstáculo importante y ello fue de hecho mencionado por los encuestados. No obstante, cabe señalar que el valor asignado a estos elementos ha variado según fueran calificados como factores de éxito u obstáculos, como se ilustra en los dos ejemplos siguientes.

Los recursos financieros fueron considerados como un factor de éxito fundamental por solo el 4% de los países examinados en este estudio (5 países). Sin embargo, la falta de recursos financieros fue destacada como el mayor obstáculo por el 23%, o sea casi una cuarta parte de los países (19). De ellos, 10 eran PMA y los restantes eran países en desarrollo o economías en transición.

En lo tocante a la participación del sector privado, se la consideró siempre como un factor positivo y fue mencionada como el principal factor de éxito, pero no fue citada como un obstáculo. Esto reafirma la idea de que el fomento de la participación activa del sector privado por parte del sector público incidirá positivamente en la labor de los órganos de facilitación del comercio y, por tanto, se debería alentar y promover decididamente.

Sin perjuicio de las excepciones mencionadas, los obstáculos mencionados con mayor frecuencia son la falta de los mismos elementos mencionados como factores de éxito, según se indica en el gráfico 15. Los aspectos relacionados con los miembros del órgano de facilitación del comercio y su comportamiento con respecto al grupo fueron mencionados reiteradamente. La falta de participación fue el segundo obstáculo más a menudo mencionado (13%), seguido de cerca por la falta de conocimientos acerca de los asuntos relativos a la facilitación del comercio (12%). Entre los diez obstáculos mencionados con mayor frecuencia figuraron la falta de coordinación entre las distintas instituciones (7%), el bajo nivel de compromiso de los miembros (5%), la frecuente sustitución de los miembros (4%) y la falta de compromiso gubernamental (4%).

Dos de los obstáculos mencionados no tenían equivalente en la lista de factores de éxito: las propuestas de la OMC presentadas dentro de un tiempo demasiado breve para poder reaccionar (4%) y la resistencia al cambio (6%). Este último obstáculo fue considerado el más importante para los órganos de facilitación del comercio de los países desarrollados.

Gráfico 15

Los principales obstáculos a que hacen frente los órganos de facilitación del comercio

(En porcentaje)



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

Entre otros obstáculos mencionados por uno o más de los encuestados figuraron los siguientes: la falta de una secretaría permanente y/o de personal; la falta de comunicación de los resultados; los conflictos de intereses entre los diferentes organismos gubernamentales; los obstáculos relacionados con el contenido; la

crisis económica; el alto nivel de burocracia en algunas instituciones públicas; la falta de institucionalización del comité; la falta de interés por parte del sector privado; la falta de precisión de las responsabilidades de cada uno de los miembros; la falta de periodicidad de las reuniones; la falta de transparencia; la inestabilidad política, y los objetivos poco realistas.

III. PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS

La disparidad de los tipos de órganos de facilitación del comercio que respondieron al cuestionario se tradujo en una amplia variedad de respuestas con respecto a las lecciones aprendidas. Las cinco lecciones mencionadas más a menudo se indican en el gráfico 16.

Gráfico 16
Principales lecciones aprendidas por los órganos de facilitación del comercio
 (En porcentaje)



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del repositorio en línea de los órganos nacionales de facilitación del comercio; disponible en <http://unctad.org/tfc>.

Se destacó la función de los órganos de facilitación del comercio como mecanismos de coordinación mediante los cuales se puede desarrollar un diálogo fructífero entre las partes públicas interesadas y entre los sectores público y privado. Se señaló que los órganos de facilitación del comercio eran un instrumento eficaz para establecer y mantener un canal de comunicación entre el gobierno y el sector privado (12%) y para mantener la coordinación entre todos los organismos públicos (8%). El diálogo entre los sectores público y privado fue mencionado como la lección aprendida más importante, tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo, mientras que los PMA hicieron hincapié en el hecho de que los órganos de facilitación del comercio mejoraban la coordinación entre las partes interesadas públicas. La importancia de los órganos de facilitación del comercio como plataformas para el diálogo entre los sectores público y privado fue la base del establecimiento de los primeros comités de facilitación del comercio, en la década de 1970, y es uno de los componentes centrales de muchas directrices y recomendaciones de las Naciones Unidas sobre este tema, como se señaló en el capítulo 1 (pág. 20).

Los beneficios de un diálogo entre los sectores público y privado son bien conocidos. Ese diálogo ofrece a las partes interesadas una plataforma para expresar sus puntos de vista, solicitar aclaraciones y crear confianza y consenso. Esto ayuda a conseguir la transparencia y la rendición de cuentas, lo que lleva a las reformas eficaces sobre la facilitación del comercio propuestas y aplicadas. Informar al sector de las futuras reformas da tiempo para prepararse a los próximos cambios legislativos y de procedimiento y ayuda a asegurar el cumplimiento general.

Los órganos de facilitación del comercio fueron reconocidos por los encuestados como plataformas de intercambio de conocimientos y de aprendizaje. Una de las lecciones más a menudo mencionadas consistía en que disponer de un órgano de facilitación del comercio contribuye a concienciar del hecho de que la facilitación del comercio es fundamental, y a comprender los problemas conexos y hacer posible la capacitación en asuntos afines (11%). Para que un órgano de facilitación del comercio funcione correctamente, se consideró esencial la presentación de resultados concretos y/o la supervisión de los resultados (7%).

Por último, dado que el 44% de los órganos de facilitación del comercio examinados en este estudio eran grupos de apoyo a las negociaciones sobre la facilitación del comercio de la OMC, cabía esperar que se pusiera de manifiesto la importancia de la plataforma para asegurar una buena posición negociadora, tema que fue mencionado en el marco de las lecciones aprendidas por el 7% de los encuestados.

Otras lecciones aprendidas representaron el 55% de todas las respuestas en esta categoría y se agrupan de la siguiente manera:

Recursos

- Los recursos financieros son esenciales.
- Es esencial tener una secretaría y recursos humanos suficientes.

Institucionalización y estructura de trabajo

- La institucionalización del grupo es fundamental.
- Disponer de un plan de trabajo definido es esencial.
- La constitución de subgrupos sobre temas específicos es esencial.
- La periodicidad de las reuniones es crucial.
- El mandato debe ser flexible y adaptarse a las necesidades a lo largo del tiempo.
- Es importante tener un enfoque práctico para atraer a las partes interesadas, especialmente en el sector empresarial.
- La organización de reuniones con funcionarios superiores es un instrumento útil para obtener su compromiso de apoyar la labor del grupo; el compromiso político es esencial.

Participantes

- La motivación y la disponibilidad de los miembros del grupo es esencial.
- La aplicación de un programa de facilitación del comercio requiere persistencia y persuasión.
- El liderazgo es un elemento crucial.
- Es necesario tener más representantes en la misión permanente en Ginebra (Suiza).
- La creación de equipos y el fomento de la confianza son esenciales.

Resultados

- No hay normas universales de simplificación, pero las normas suelen responder a la misma visión.
- Los beneficios de la estandarización son esenciales.

- Buena preparación para la aplicación del acuerdo.
- El órgano puede ser una gran ayuda para la ejecución de proyectos concretos.
- El diálogo ayuda a disolver las tensiones.
- Las actividades de autoevaluación son fundamentales y crean motivación.
- Es importante adoptar todas las medidas necesarias para informar al comité nacional acerca de los problemas y los obstáculos encontrados en la aplicación de las decisiones, junto con propuestas de medidas de corrección.

Otras

- Es conveniente mantener contacto con el Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico.
- Es fundamental establecer un marco temporal para la presentación de comentarios u observaciones.
- Los cambios de la legislación comercial son esenciales.
- Es importante llevar a cabo estudios preliminares sobre las necesidades del sector privado para incluirlas en el plan de trabajo.
- No hay que esperar a la firma del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC para dar comienzo a la facilitación del comercio.
- La distribución de información sobre las actividades nacionales e internacionales es fundamental.

Recomendación 10: Hacer participar siempre al sector privado.

La mayoría de los obstáculos a que hacen frente los órganos de facilitación del comercio se refieren a los miembros del órgano y a su comportamiento con respecto al grupo. El presidente del grupo se debe seleccionar cuidadosamente y, en caso necesario, debe recibir una formación específica, por ejemplo en materia de técnicas de negociación y sobre la manera de tratar con miembros difíciles, entre otras cosas. Esto ayudará al líder del grupo a convertir posibles problemas en oportunidades.

El sector público y/o el organismo principal del órgano de facilitación del comercio deben hacer participar activa y genuinamente al sector privado en el órgano, ya que este es el factor de éxito más importante para el órgano. El sector público debe asegurar que la participación del sector privado sea incluyente y representativa. No basta con invitar al sector privado a las reuniones del grupo. En cambio, el sector privado debe también participar en la formulación de los mandatos. El sector público debe emplear las técnicas necesarias para estimular y fomentar la participación. Una posibilidad podría consistir en una presidencia compartida o por rotación entre los sectores público y privado.

CONCLUSIONES

En los últimos 40 años se ha creado un número cada vez mayor de órganos de facilitación del comercio. Algunos de ellos aprendieron a adaptarse a los nuevos retos y oportunidades, mientras que otros se disolvieron algunos años después de su creación. Nuevas formas de órganos de facilitación del comercio se han añadido a los comités PRO y los órganos nacionales de facilitación del comercio y del transporte de larga data, y el aumento de la importancia de la facilitación del comercio dio lugar a la creación de varios órganos nacionales de facilitación del comercio, mientras que los órganos nacionales de facilitación del comercio y del transporte se limitan a los que fueron creados en el marco de un proyecto de asistencia técnica. Los grupos de apoyo a las negociaciones sobre la facilitación del comercio de la OMC son la forma predominante. Desde 2004, se han creado más de 30 grupos nacionales. Estos grupos han tenido un impulso político, y ahora que las negociaciones sobre el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC han finalizado, los grupos de apoyo existentes tendrán que reformular sus mandatos y ámbitos de actuación o, en algunos casos, es posible que sean disueltos y recreados.

Con independencia del tipo de órgano, el principal reto para los grupos de trabajo sobre facilitación del comercio es su sostenibilidad. El presente estudio muestra que no hay un único elemento determinante, por ejemplo la institucionalización del grupo de facilitación del comercio, sino que muchos aspectos pueden incidir en la sostenibilidad del grupo. La importancia relativa de cada elemento depende de la cultura administrativa del país. No obstante, el análisis indica que el nivel de desarrollo de un país es el factor que más influye en un órgano de facilitación del comercio. El tipo de órgano y la región geográfica también pueden ser factores determinantes.

A continuación se resumen algunas de las principales conclusiones del presente estudio:

- La creación de más de un tercio de los órganos nacionales de facilitación del comercio examinado tuvieron una motivación externa, y ello podría poner en peligro la sostenibilidad del grupo de trabajo.
- El tipo de órgano de facilitación del comercio tiene una marcada influencia en las funciones del grupo de trabajo.
- La institucionalización y el respaldo legal de un órgano puede ser crucial, pero los datos recogidos en este estudio muestran que no existe una relación intrínseca entre el nivel de institucionalización y la eficacia del órgano. Los datos muestran una relación entre el nivel de desarrollo del país y el grado de institucionalización: cuanto menos desarrollado es un país mayor es el nivel de la autoridad que institucionaliza el órgano de facilitación del comercio.
- El nivel de desarrollo de un país tiene una estrecha relación con el organismo de coordinación: cuanto menos desarrollado es el país, mayor será la probabilidad de que el Ministerio de Comercio asuma la función de organismo coordinador. En un número limitado de casos, otras entidades, como la cámara de comercio o la aduana puede asumir la función de organismo coordinador. La probabilidad de que un órgano de facilitación del comercio tenga una secretaría permanente aumenta con el nivel de desarrollo del país. La mayoría de los órganos de facilitación del comercio encuestados afirmaron que tenían una secretaría permanente.

- Los datos muestran una correlación positiva entre el nivel de desarrollo de un país y la periodicidad de las reuniones: cuanto menos desarrollado es el país, menor es la frecuencia de las reuniones del órgano de facilitación del comercio.
- Los datos indican una correlación positiva entre el nivel de desarrollo de un país y el número de miembros del órgano: cuanto más desarrollado es el país, mayor es el número de miembros del órgano de facilitación del comercio. El tipo de órgano, el nivel de desarrollo del país y la región geográfica pueden tener una fuerte influencia en la proporción entre partes interesadas públicas y privadas.
- La capacidad y la voluntad de informar al público en general y a determinadas partes interesadas depende del tipo de órgano de facilitación del comercio, el nivel de desarrollo del país y la región geográfica. El nivel de desarrollo del país tiene una estrecha relación con las estrategias de comunicación de los distintos órganos de facilitación del comercio con respecto al público en general: cuanto menos desarrollado es el país, menor es su comunicación con el público en general.
- La fuente de financiación varía en función del tipo de órgano y del nivel de desarrollo del país. Al considerar la fuente de financiación en relación con el nivel de desarrollo, cabe señalar que la proporción de órganos de facilitación del comercio financiados exclusivamente por el gobierno es inversamente proporcional al nivel de desarrollo del país.
- La mayoría de los principales factores de éxito mencionados guardaban relación con los miembros del órgano de facilitación del comercio y su comportamiento con respecto al grupo. Los elementos que pueden ser proporcionados por los donantes, como la formación y el fomento de la capacidad, planes de trabajo adecuados y recursos financieros revisten importancia, pero no tanto como la posibilidad de contar con los miembros pertinentes para prestar apoyo al órgano de facilitación del comercio y de trabajar para el logro de sus objetivos. No obstante, el apoyo de los donantes y la asistencia técnica pueden ser factores determinantes para los PMA.
- La mayoría de los obstáculos mencionados se refería a los miembros del órgano nacional de facilitación del comercio y a su comportamiento con respecto al grupo. Si bien los recursos financieros fueron considerados como un factor de éxito fundamental por una minoría de países examinados en el presente estudio, la falta de recursos financieros se destacó como el mayor obstáculo por casi una cuarta parte de los encuestados. La participación del sector privado se consideró el factor de éxito más importante, pero la falta de participación de este sector no se mencionó como un obstáculo.
- Los órganos de facilitación del comercio son considerados como un instrumento eficaz para establecer y mantener un canal de comunicación entre el gobierno y el sector privado y para mantener la coordinación entre todos los organismos públicos. También son reconocidos como plataformas de intercambio de conocimientos y de capacitación.

En el presente estudio se formula una serie de recomendaciones para los órganos de facilitación del comercio (pág. 14) en relación con el ámbito de actuación, el grado de institucionalización, el mandato, el organismo de coordinación, la periodicidad de las reuniones, la composición, las comunicaciones, la financiación, los resultados y las lecciones aprendidas.

ANEXO: CUESTIONARIO PARA LOS ÓRGANOS NACIONALES DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Las preguntas enviadas a los órganos nacionales de facilitación del comercio fueron las siguientes:

Antecedentes

- ¿Cuál es el nombre oficial del mecanismo nacional de coordinación de la facilitación del comercio?
- ¿Qué es lo que motivó el establecimiento del órgano de facilitación del comercio?
- ¿En qué año se estableció?
- ¿Existen otros órganos nacionales que se ocupan de las cuestiones relativas a la OMC y/o a la facilitación del comercio?
- ¿Se basó el órgano de facilitación del comercio en un grupo y/o comité interinstitucional ya existente (por ejemplo, un comité de facilitación del comercio y del transporte)?
- ¿Cuál es el estado actual del órgano de facilitación del comercio (operativo, en fase experimental o en fase de estudio)?

Marco institucional

- ¿Se ha establecido el grupo de trabajo como un grupo *ad hoc* o como una organización y/o entidad legal?
- ¿Qué documentos específicos fueron necesarios para institucionalizar el grupo y qué órgano y de qué nivel adoptó las decisiones?
- ¿Cuál es el ámbito de actuación y/o el mandato del grupo de trabajo?
- ¿Tiene el grupo de trabajo un mandato?
- ¿Cuál es el organismo de coordinación?
- ¿Cuál es la estructura del grupo (presidencia/copresidencia/subgrupos/etc.)?
- ¿Hay una secretaría técnica permanente?

Financiación

- ¿Existe un presupuesto formal para el funcionamiento del grupo de trabajo?
- En caso afirmativo, ¿cuáles son las principales partidas de ese presupuesto?
- ¿Cuáles son las fuentes de financiación?

Objetivos y puntos centrales

- ¿Cuáles son los objetivos del grupo de trabajo?
- ¿Tiene el grupo un plan de trabajo?
- ¿Cómo se supervisan los progresos realizados por el grupo de trabajo?

- ¿Con qué frecuencia y en qué forma realiza sus informes el grupo de trabajo y a quién se dirige ese informe?

Miembros y/o composición

- ¿Qué organismos públicos o cuasipúblicos participan en el grupo de trabajo?
- ¿Qué asociaciones o entidades privadas participan?
- ¿Cuál es el nivel de antigüedad de los participantes?

Participación

- ¿Se reúne el grupo de trabajo periódicamente?
- ¿Cuál es el nivel de participación en cada una de las reuniones?
- ¿Se utilizan diferentes formatos de reuniones (grupos de estudio, reuniones de intercambio de ideas, “jurados de ciudadanos”, etc.)?

Comunicación y promoción

- ¿Cómo se mantiene informadas a las partes interesadas acerca de las reuniones del grupo de trabajo, los nuevos documentos y las futuras actividades, etc.?
- ¿De qué modo se relaciona el grupo con otros grupos y comités de trabajo que se ocupan de cuestiones similares?
- ¿Se llevan a cabo sesiones especiales de información destinadas al público en general o a determinadas partes interesadas?

Beneficios

- ¿Cuáles son los efectos de la labor del grupo?
- ¿De qué manera beneficia a la capacidad de respuesta del país en el proceso de negociación de la OMC?
- ¿Ha habido resultados operativos concretos?

Lecciones aprendidas

- ¿Cuáles son los principales factores de éxito?
- ¿Cuáles son los mayores obstáculos?
- ¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas?

Planes futuros

- ¿Cuáles son los planes para continuar el desarrollo del grupo de trabajo?

REFERENCIAS

- Apostolov, M. (2009). Background document on sustainable PRO committees. Fifth tranche United Nations development account project on trade facilitation in Central Asia. Disponible en <http://www.unece.org/trade/undev-account-project/welcome.html> (consultado el 4 de diciembre de 2014).
- CEPE (1981). United Nations Layout Key for Trade Documents. Recomendación N° 1. Disponible en http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec01/rec01_ecetrd137.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2014).
- CEPE (2001). National trade facilitation bodies. Recomendación N° 4. Disponible en http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec04/rec04_ecetrd242e.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2014).
- CEPE (2012). Trade facilitation implementation guide. Véase <http://tfig.unece.org> (consultado el 4 de diciembre de 2014).
- CESPAP (2007). *Study on National Coordination Mechanisms for Trade and Transport Facilitation in the UNESCAP Region*. Publicación de las Naciones Unidas.
- CESPAP (2011). *Guidelines on Establishing and Strengthening National Coordination Mechanisms for Trade and Transport Facilitation in the ESCAP Region*. Publicación de las Naciones Unidas.
- Conferencia Ministerial Internacional de Países en Desarrollo Sin Litoral y de Tránsito y de Países Donantes y de las Instituciones Financieras y de Desarrollo Internacionales sobre la Cooperación en materia de Transporte de Tránsito (2003). Programa de Acción de Almaty: Atención de las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral dentro de un nuevo marco mundial para la cooperación en materia de transporte de tránsito para los países en desarrollo sin litoral y de tránsito. 29 de agosto. A/CONF.202/3. Disponible en http://unctad.org/en/docs/aconf202d3_en.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2014).
- Doran, G. T. (1981). There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. *Management Review*. 70(11):35.
- Grainger, A. (2008). Customs and trade facilitation: From concepts to implementation. *World Customs Journal*. 2(1):17-30.
- OMC (2003). *Informe sobre el Comercio Mundial*. Ginebra.
- OMC, Conferencia Ministerial (2014). Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. 15 de julio de 2014. WT/L/931. Disponible en http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm#tradfac (consultado el 4 de diciembre de 2014).
- Organización Marítima Internacional (2011). Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, 1965, en su forma enmendada. Disponible en <http://www.imo.org/OurWork/Facilitation/ConventionsCodesGuidelines/Pages/Default.aspx> (consultado el 4 de diciembre de 2014).
- UNCTAD (2000). *Creating an Efficient Environment for Trade and Transport: Guidelines to Recommendation No. 4 – National Trade Facilitation Bodies*. Ginebra. Disponible en <http://www.unece.org/tradewelcome/areas-of-work/un-centre-for-trade-facilitation-and-e-business-uncefact/national-trade-facilitation-bodies-and-tfwg-repository.html> (consultado el 4 de diciembre de 2014).
- UNCTAD (2006). *Trade Facilitation Handbook Part I – National Facilitation Bodies: Lessons from Experience*. Publicación de las Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2010). “Fomento de la capacidad en los países en desarrollo y los países menos adelantados, a fin de ayudarlos a participar efectivamente en las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC: estudio monográfico sobre el apoyo prestado a Honduras”. Artículo sobre ayuda para el comercio publicado

por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Disponible en <http://www.oecd.org/aidfortrade/casestories-listofinternationalandotherorganisations.htm> (consultado el 4 de diciembre de 2014).

UNCTAD (2011a). *La facilitación del comercio en los acuerdos comerciales regionales*. Publicación de las Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2011b). "Multi-agency working group on trade facilitation. UNCTAD. Trust Fund for Trade Facilitation Negotiations", nota técnica N° 18. Disponible en http://unctad.org/en/Docs/TN18_TransitCooperation.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2014).

UNCTAD (2013a). Aid for trade facilitation. Transport Newsletter No. 57. Disponible en http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdtltlb2013d1_en.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2014).

UNCTAD (2013b). The New Frontier of Competitiveness in Developing Countries: Implementing Trade Facilitation. Transport and Trade Facilitation, serie N° 5. Disponible en <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=966> (consultado el 4 de diciembre de 2014).

UNCTAD (2014). Trade facilitation bodies around the world. Véase <http://unctad.org/tfc> (consultado el 4 de diciembre de 2014).