

## CAPÍTULO 6

# EL PAPEL FUNDAMENTAL DE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN APOYO DE LA DIVERSIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA Y LAS REFORMAS

*Contribución del Banco Mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos*

---

**Resumen:** *Dos años después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, es momento de hacer un balance inicial. La experiencia del Programa de Apoyo a la Facilitación del Comercio (TFSP) del Grupo del Banco Mundial y del Programa de Facilitación del Comercio de la UNCTAD (organizaciones ambas que son proveedores importantes de asistencia relacionada con el comercio), así como el trabajo analítico de la OCDE, ofrecen conclusiones pertinentes.*

*En estos primeros años, el apoyo se ha dirigido, por lo general, a las medidas “básicas” del Acuerdo, como los comités nacionales de facilitación del comercio. Estos comités se encargarán de supervisar la aplicación; de elaborar estudios sobre el tiempo necesario para el levante, proporcionando un punto de referencia para medir los avances futuros; y de desarrollar políticas y procedimientos de gestión de riesgos, una condición previa necesaria para la implantación de procesos simplificados de control y despacho de aduana. Se están realizando progresos. Según los estudios del TFSP del Grupo del Banco Mundial y de la OCDE, el nivel de armonización con el Acuerdo está aumentando, con mejoras notables en la publicación de medidas, la automatización y simplificación de procedimientos y el compromiso con la comunidad comercial.*

*También se han registrado efectos positivos de estas reformas realizadas con el apoyo de la Ayuda para el Comercio. Los informes de los países y los estudios periódicos sobre el tiempo necesario para el levante muestran una reducción de las inspecciones aduaneras físicas, la eliminación de documentos innecesarios, la automatización de las etapas de tramitación manual y una consiguiente reducción de los plazos de despacho de las mercancías. Los estudios llevados a cabo por el Banco Mundial (el índice de desempeño logístico y el informe Doing Business) también muestran una tendencia positiva en los países receptores de esta ayuda.*

---

## II INTRODUCCIÓN

Dos años después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC, es conveniente hacer un primer balance de los progresos realizados por los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA) en la aplicación del Acuerdo, así como de los efectos de la ayuda prestada para apoyar esa aplicación. El AFC ha sido ratificado por 141 Miembros de la OMC, es decir, el 86% del total de los Miembros.<sup>1</sup> Ochenta y seis países en desarrollo y PMA Miembros han notificado su intención de acogerse a las disposiciones sobre trato especial y diferenciado del Acuerdo, y han identificado las medidas del Acuerdo para cuya aplicación requieren apoyo en forma de asistencia técnica externa y creación de capacidad. Sesenta y dos países en desarrollo han señalado la facilitación del comercio como una de las principales prioridades de la Ayuda para el Comercio en sus respuestas al ejercicio conjunto OCDE-OMC de vigilancia de la Ayuda para el Comercio de 2019. Por lo que respecta a los Miembros donantes de la OMC, las notificaciones a la OMC indican que, desde 2014, se han desembolsado más de USD 1.600 millones en todo el mundo en proyectos relacionados con la facilitación del comercio.<sup>2</sup>

En el presente capítulo se examina la manera en que la ayuda para el comercio apoya la aplicación del AFC y otras reformas en materia de facilitación del comercio. En la parte II se repasan el apoyo prestado hasta la fecha en forma de asistencia técnica y creación de capacidad y su justificación; los progresos realizados por los países receptores en la aplicación del AFC; y los efectos apreciables en esta etapa inicial como resultado de las reformas en materia de facilitación del comercio beneficiarias de esa ayuda. Estas cuestiones se abordarán a la luz del Programa de Apoyo a la Facilitación del Comercio del Grupo del Banco Mundial, que es uno de los organismos encargados de la aplicación y uno de los principales vehículos a través de los cuales los donantes proporcionan apoyo a los países en desarrollo y los PMA Miembros de la OMC. En la parte III de este capítulo, se examina la facilitación del comercio desde un punto de vista prospectivo. En particular, se analiza la manera en que las administraciones de aduanas y los demás organismos que intervienen en la frontera se adaptan a los retos del comercio electrónico, así como la forma en que la ayuda para el comercio puede apoyar -y apoyar- este proceso.

## LA ASISTENCIA TÉCNICA, EL APOYO PARA LA CREACIÓN DE CAPACIDAD Y SUS EFECTOS

### El Programa de Apoyo a la Facilitación del Comercio del Grupo del Banco Mundial

El Programa de Apoyo a la Facilitación del Comercio (TFSP), administrado por el Departamento de Prácticas Mundiales de Macroeconomía, Comercio e Inversión del Grupo del Banco Mundial, proporciona apoyo a los países que solicitan ayuda para poner sus prácticas comerciales en conformidad con el AFC. El Programa presta asistencia con carácter prioritario a los países con acceso limitado a otras ayudas de donantes, en particular a los países que reúnen las condiciones de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), a los países de bajos ingresos y a los países frágiles y afectados por conflictos, así como a los países de ingresos medios que sirven de puerta de entrada para PMA o cuyos resultados repercuten de manera significativa en el desempeño de los PMA de la región. El Programa está financiado por nueve asociados para el desarrollo, que han contraído compromisos por valor de más de USD 45 millones desde su puesta en marcha, en 2014.<sup>3</sup> Desde su creación, el Programa ha prestado apoyo a 47 países, de los cuales aproximadamente el 40% son PMA. Aproximadamente una cuarta parte de los países del Programa pertenecen a África Subsahariana.

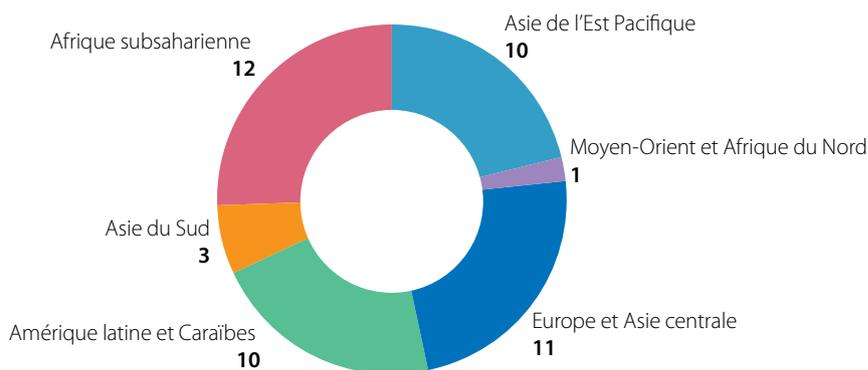
Programa también apoya a organizaciones regionales, como la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Unión Aduanera Centroamericana, para “abordar los desafíos regionales y subregionales” en la aplicación de las medidas de facilitación del comercio por parte de sus miembros y para “promover la integración regional y subregional”, como se prescribe en la AFC.<sup>4</sup> La asistencia técnica del TFSP del Grupo del Banco Mundial suele prestarse en colaboración con otras organizaciones donantes, técnicas o enumeradas en el anexo D<sup>5</sup>, así como en apoyo a los proyectos de préstamos relacionados con

<b>Cuadro 6.1. Colaboración del TFSP del Grupo del Banco Mundial con otras organizaciones</b>	
<b>Asociado</b>	<b>Esferas de colaboración (a título ilustrativo)</b>
Real Oficina Fiscal y de Aduanas del Reino Unido	Evaluación de déficits para la aplicación del AFC
Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA)	Medidas relacionadas con la carga aérea y los envíos urgentes
Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aplicación del sistema ePhyto en fase de prueba</li> <li>■ Diagnóstico sanitario y fitosanitario</li> </ul>
Centro de Comercio Internacional (ITC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Planificación de proyectos de facilitación del comercio</li> <li>■ Planificación de ventanillas únicas nacionales</li> </ul>
TradeMark East Africa	Evaluación de déficits para la aplicación del AFC
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Evaluación de déficits para la aplicación del AFC</li> <li>■ Comités nacionales de facilitación del comercio</li> <li>■ Gestión del riesgo (SIDUNEA)</li> </ul>
Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE)	Creación de capacidad
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Evaluación de déficits para la aplicación del AFC</li> <li>■ Estudios sobre el tiempo necesario para el levante</li> <li>■ Comités nacionales de facilitación del comercio</li> </ul>
Organización Mundial de Aduanas (OMA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Evaluación de déficits para la aplicación del AFC</li> <li>■ Estudios sobre el tiempo necesario para el levante</li> <li>■ Gestión del riesgo</li> <li>■ Programas de operadores autorizados</li> </ul>
Organización Mundial del Comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Información acerca del AFC</li> <li>■ Coordinación en materia de asistencia técnica y creación de capacidad</li> <li>■ Gestión de conocimientos y creación de capacidad</li> </ul>

la facilitación del comercio del Banco Mundial. Esta colaboración puede adoptar la forma de prestación conjunta de apoyo técnico, o bien puede aplicarse por separado pese a haberse concebido como complemento de las actividades de esas otras organizaciones.

El presente capítulo se centra en las actividades del TFSP del Grupo del Banco Mundial. Los países en desarrollo y los PMA Miembros de la OMC también reciben apoyo para la facilitación del comercio en forma de asistencia técnica y creación de capacidad a través de programas de otras organizaciones del anexo D y de otro tipo, como el Programa de Facilitación del Comercio de la UNCTAD. Por consiguiente, al evaluar la relación entre la ayuda para el comercio, los progresos en la aplicación y las repercusiones de las reformas, como se hará más adelante, será importante tener en cuenta la contribución total por concepto de asistencia técnica y creación de capacidad realizada por todos esos asociados y organizaciones para el desarrollo.

**Gráfico 6.1. Distribución regional de las actividades del TFSP del Grupo del Banco Mundial (por número de países)**



Fuente: Datos del TFSP.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933953451>

### La demanda de apoyo para la aplicación del AFC por los Miembros de la OMC

Las notificaciones presentadas por los países en desarrollo y los PMA Miembros de la OMC al Comité de Facilitación del Comercio de la OMC ponen de relieve las medidas del AFC que suscitan una mayor demanda de asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad, así como los tipos de apoyo necesario y su orientación. En virtud de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado del AFC, los países en desarrollo o los PMA Miembros de la OMC pueden designar, mediante notificación al Comité de Facilitación del Comercio de la OMC dentro de los plazos prescritos:

- las disposiciones del AFC que se proponen aplicar en el momento de su entrada en vigor ("categoría A");
- las disposiciones que se proponen aplicar tras una moratoria de su elección ("categoría B"); y
- las disposiciones cuya aplicación requerirá la prestación de asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad, así como una moratoria ("categoría C").

La consignación de los compromisos en listas es un proceso de colaboración con las organizaciones del anexo D y otras organizaciones que ofrecen asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad. El Programa de Facilitación del Comercio de la UNCTAD se describe en el recuadro 6.1.

En febrero de 2019, 114 países en desarrollo y PMA Miembros de la OMC habían presentado estas notificaciones, en parte o en su totalidad. De esos 114 países, 63 países en desarrollo y PMA Miembros han clasificado las medidas en la categoría C, lo que significa que requieren asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad. Al menos un Miembro de la OMC ha solicitado apoyo para la aplicación de todas y cada una de las medidas del Acuerdo. Sin embargo, algunas medidas del AFC suscitan una mayor demanda de apoyo que otras. En el gráfico 6.2 *infra* se enumeran las medidas del AFC cuya aplicación requiere más apoyo en forma de asistencia técnica y creación de capacidad, según han determinado los países en desarrollo y los PMA Miembros.<sup>6</sup>

La ventanilla única es la medida del Acuerdo cuya aplicación requiere apoyo para una mayoría clara de los países en desarrollo y menos adelantados Miembros que presentan notificaciones de la categoría C. La gran demanda en relación con esta medida concreta se debe probablemente a la complejidad del diseño y la aplicación de una ventanilla única nacional, que suele requerir la integración de los procesos y controles de los diversos organismos que intervienen en la frontera, implica un componente de TIC y exige un marco de gobernanza y legislativo, además de otras condiciones.

**Gráfico 6.2. Medidas del AFC con mayor demanda de asistencia técnica y creación de capacidad<sup>7</sup>**



Fuente: Base de Datos del Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933953470>

**Recuadro 6.1. Programa de Facilitación del Comercio de la UNCTAD**

Con más de 40 años de experiencia en la facilitación del comercio, la UNCTAD ha prestado asistencia a más de 55 países en la elaboración de planes nacionales de facilitación del comercio, la formación y capacitación de los comités nacionales de facilitación del comercio y la creación de hojas de ruta para orientar la aplicación del AFC de la OMC. La mayor parte de esta labor se ha llevado a cabo recientemente a través del Programa de Empoderamiento de Comités Nacionales de Facilitación del Comercio de la UNCTAD, que ofrece capacitación para la transferencia de conocimientos a fin de lograr efectos sostenibles. Los módulos que componen este Programa se adaptan a las necesidades específicas de cada país y son desarrollados por expertos internacionales. En 2018, el Programa de Empoderamiento se había llevado a cabo en 21 países, y en 2019 se pondrá en marcha en otros 6 países ([unctad.org/eptf](http://unctad.org/eptf)).

Para apoyar la labor de los países en desarrollo y los PMA en materia de facilitación del comercio, la UNCTAD reúne y actualiza constantemente información sobre más de 130 comités nacionales de facilitación del comercio en todo el mundo. Esta información está disponible en el depósito en línea de la UNCTAD ([unctad.org/tfc](http://unctad.org/tfc)). Asimismo, la UNCTAD ha publicado 23 notas técnicas, en las que se explican el alcance y la justificación de las medidas de facilitación del comercio, los beneficios y las oportunidades, el papel de los distintos organismos y los comités nacionales de facilitación del comercio, las directrices y las próximas medidas para la aplicación del AFC de la OMC.

Con objeto de automatizar los procedimientos aduaneros, el programa SIDUNEA de la UNCTAD ha creado capacidad en las administraciones aduaneras de unos 115 países, el 80% de los cuales ya utiliza ese programa. Con 51 proyectos en marcha, incluidos 7 proyectos regionales e interregionales, el SIDUNEA es el mayor programa de cooperación técnica de la UNCTAD ([asycuda.org](http://asycuda.org)).

La labor de la UNCTAD en materia de portales de información en línea sobre procedimientos de comercio exterior, que promueve la transparencia en el Gobierno para facilitar la actividad económica, el comercio y la inversión, ha dado lugar a la aplicación de 68 sistemas en 37 países con unos 3.000 procedimientos documentados en línea. Esto ha conllevado una reducción del 80% de los trámites, formularios y documentos para el registro de empresas ([businessfacilitation.org](http://businessfacilitation.org)).

Para más información sobre la labor de la UNCTAD en materia de facilitación del comercio, véase: <http://unctad.org/tf>.

Esta lista de medidas con gran demanda de asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad también puede mostrar a las autoridades de países en desarrollo y PMA que necesitan apoyo en particular. Una característica común a la mayoría de las medidas enumeradas es que la responsabilidad de su aplicación recae en organismos que intervienen en la frontera y son distintos o complementarios de los órganos de control de la administración aduanera (como los organismos encargados de las cuestiones sanitarias y fitosanitarias y de la observancia de las normas y reglamentaciones técnicas de los productos, es decir, de medidas comprendidas en el ámbito del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio), o bien requiere la coordinación entre varios organismos. Esta necesidad es coherente con la experiencia de los países en desarrollo y los PMA, en los que suele suceder que la administración aduanera está más avanzada en el Programa de Facilitación del Comercio que los demás organismos que intervienen en la frontera.

De conformidad con el artículo 16 del AFC, la notificación de la categoría C incluirá “a efectos de transparencia” una indicación de los tipos de apoyo que el Miembro de la OMC requiere para la aplicación de cada medida del Acuerdo.<sup>8</sup> Hasta la fecha, 19 de los 63 países que han presentado notificaciones de la categoría C no han incluido esta información.<sup>9</sup> Por el contrario, los tipos de asistencia más solicitados de los 44 países restantes que sí proporcionan esta información son los que se enumeran en el gráfico 6.3.<sup>10</sup>

Como se indica en el gráfico 6.3, en más del 75% de las notificaciones de la categoría C se solicita apoyo para la creación de capacidad o la sensibilización en relación con algunas o todas las medidas en cuestión. En el gráfico 6.4 se indican las medidas que suscitan la mayor demanda de apoyo para la creación de capacidad.

**Gráfico 6.3. Medidas previstas en el AFC: tipos de apoyo solicitados**



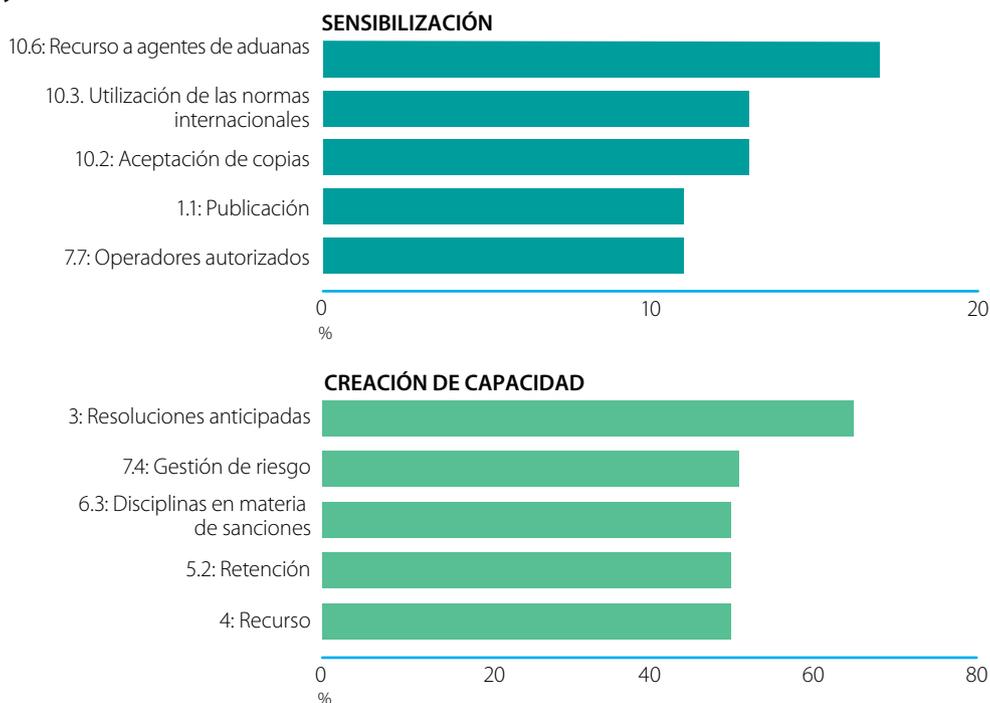
Fuente: Base de Datos del Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (TFAF) de la OMC.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933953489>

La demanda de apoyo para la evaluación y la redacción de leyes y reglamentos de aplicación también es relativamente alta. Aparte de las resoluciones anticipadas -un procedimiento exclusivo del servicio de aduanas-, esta gran demanda de asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad son indicativas de la necesidad de ayuda para la formulación de leyes y reglamentos distintos o complementarios de la legislación aduanera (por ejemplo, la legislación administrativa general relativa a la publicación, los recursos administrativos o la formulación de normas).

Las solicitudes de equipos relacionados con la facilitación del comercio -por ejemplo, equipos de TIC e instalaciones físicas- parecen ser más numerosas en relación con la aplicación de medidas relativas a la transparencia, como los sitios web de apoyo a las obligaciones de publicación o las TIC que hacen posible la aplicación de la ventanilla única, así como respecto de las medidas del AFC que normalmente aplicarían organismos técnicos que intervienen en la frontera distintos de la Administración de Aduanas (por ejemplo, los organismos encargados de la cuarentena vegetal, la inocuidad de los alimentos o la normalización), como los equipos de laboratorio y las instalaciones de prueba, las instalaciones de almacenamiento de mercancías perecederas y el apoyo de TI para el establecimiento de un sistema de notificación de alerta rápida para alimentos y piensos.

**Gráfico 6.4. Medidas del AFC: solicitudes de apoyo para la creación de capacidad y la sensibilización**



Fuente: Base de Datos del Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (TFAF) de la OMC.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933953508>

**Gráfico 6.5. Las medidas previstas en el AFC con mayor demanda de apoyo a la legislación**



Fuente: Base de Datos del Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (TFAF) de la OMC.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933953527>

Por último, cabe señalar que 22 Miembros de la OMC -12 de los cuales son PMA- aún no han ratificado el Acuerdo. Aproximadamente 40 Miembros de la OMC aún no han notificado sus categorías o no las han notificado por completo. Asimismo, cuando un PMA Miembro de la OMC presenta notificaciones de la categoría C, en la mayoría de los casos señala que los tipos de asistencia técnica que necesita para su aplicación están “por determinar”. Estas lagunas parecen indicar que sigue siendo necesaria la asistencia técnica para que estos Miembros de la OMC completen sus obligaciones de ratificación y notificación y determinen sus necesidades de apoyo para la aplicación. El ejercicio conjunto OCDE-OMC de vigilancia y evaluación puso de manifiesto las razones subyacentes de los Miembros y de algunas comunidades económicas regionales para llevar a cabo reformas de facilitación del comercio. El recuadro 6.2 ofrece más detalles.

**Recuadro 6.2. Observaciones de los países en desarrollo encuestados acerca de la facilitación del comercio**

*“Las prioridades de la Ayuda para el Comercio que hemos tenido en cuenta con nuestros asociados para el desarrollo son la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en el marco de la Organización Mundial del Comercio y la aplicación del Acuerdo de Libre Comercio de la SADC”. - Angola*

*“La facilitación del comercio es importante para la conexión con las cadenas de valor regionales y mundiales. Uno de los desafíos consiste en coordinar una variedad de actores. Entre las políticas fundamentales se cuentan el Código Aduanero de la CEDEAO y el Plan de Liberalización del Comercio de la CEDEAO. El apoyo de la Ayuda para el Comercio ha tenido repercusiones en la finalización y entrega de dos puestos fronterizos conjuntos”. - Secretaría de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO)*

*“El Salvador sigue aplicando el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio y la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad, y avanza en el proceso de integración regional, todo ello con el propósito de incrementar las capacidades de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas para que se incorporen al comercio internacional y aprovechen la apertura comercial derivada de los acuerdos de libre comercio”. - El Salvador*

*“En lo que respecta a la facilitación del comercio, deseamos que nuestras prácticas sean coherentes con los principios del sistema multilateral vigente a fin de facilitar el comercio”. - Gabón*

*“La facilitación del comercio, como factor que contribuye a la promoción y la mejora de la capacidad comercial del país, es un objetivo importante que debe alcanzarse en el proceso de desarrollo económico de Guinea. La facilitación del comercio, la capacitación y la formación de las mujeres en técnicas de comercio modernas (en relación con el cumplimiento de las normas de exportación y los requisitos de documentación) son de gran ayuda a la hora de empoderar a las mujeres”. - Guinea*

*“Se está trabajando en la facilitación del comercio para mejorar el comercio transfronterizo con nuestro único vecino, la República de Sudáfrica. Se necesita financiación para agilizar el proceso”. - Lesotho*

*“La creación del Comité de Facilitación del Comercio, todavía en proceso, y su puesta en marcha en fase experimental, el fortalecimiento de las capacidades de la ventanilla única en lo que se refiere a la digitalización y su interconexión con las estructuras involucradas (servicios de aduanas, administración tributaria, compañías de seguros, bancos, Dirección Nacional de Servicios Veterinarios, Dirección Nacional de Agricultura o Dirección Nacional de Industria), así como el tratamiento de los productos esenciales en el marco de la plataforma del portal comercial, apoyan el Programa Mercator a nivel aduanero”. - Malí*

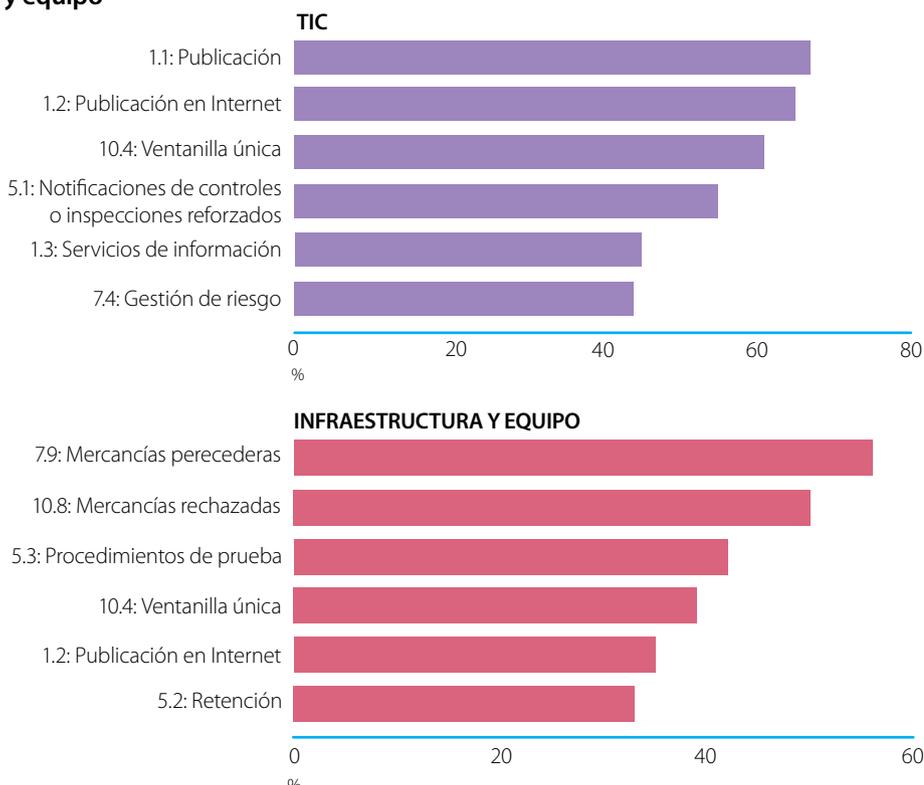
*“El Plan Estratégico Nacional de Exportación (PENX) reconoce que la facilitación del comercio es importante debido a su impacto en la competitividad, pues contribuye a racionalizar y reducir el costo del comercio. Por ello, el PENX incorpora la facilitación del comercio como uno de sus pilares. Asimismo, la Política Nacional de Competitividad y Productividad propone consolidar el sistema de facilitación del comercio y coordinación entre las entidades participantes, así como los mecanismos para combatir delitos aduaneros como el contrabando, que están relacionados con la elevada informalidad y la baja intermediación financiera”. - Perú*

*“En cuanto a la facilitación del comercio, el Togo aspira a convertirse en un centro logístico de excelencia y en un polo empresarial de primer nivel en la subregión (eje estratégico N° 1 del Plan Nacional de Desarrollo), basado en su posición estratégica y en el servicio a los países sin litoral desde el puerto autónomo de Lomé”. - Togo*

*“Zimbabwe ha solicitado formación en capacidad técnica a la OMC, la UNCTAD y la ONUDI para la aplicación de políticas de facilitación del comercio, de comercio de servicios e industriales”. - Zimbabwe*

Fuente: Ejercicio conjunto OCDE-OMC de vigilancia y evaluación de 2019.

**Gráfico 6.6. Medidas del AFC: solicitudes de apoyo en materia de TIC, infraestructura y equipo**



Fuente: Base de Datos del Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (TFAF) de la OMC.  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933953546>

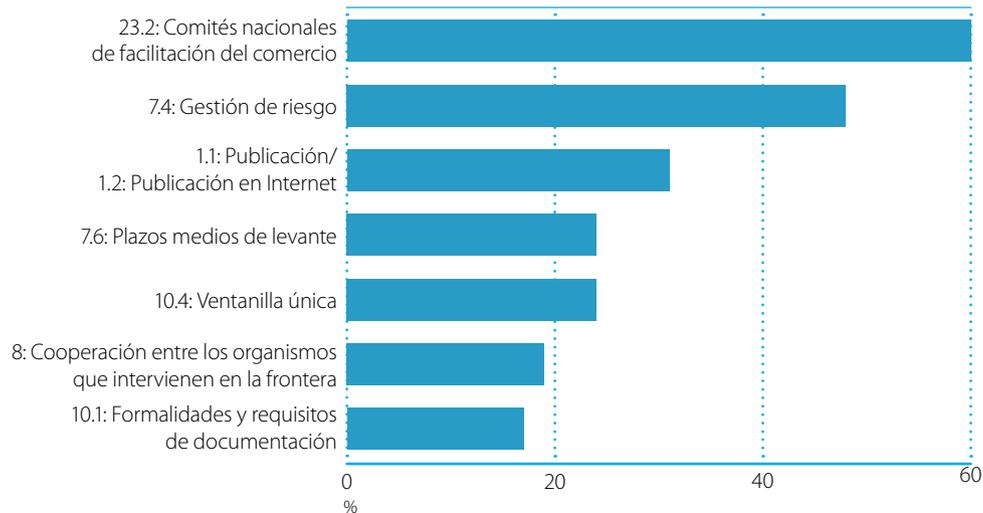
### Esferas de interés de las actividades del TFSP del Grupo del Banco Mundial

En los años anteriores a la entrada en vigor del Acuerdo (y en el período posterior, aunque a niveles decrecientes), la demanda de apoyo se centró mayoritariamente en determinar la conformidad del régimen comercial del país con las disposiciones del Acuerdo, identificar las posibles necesidades y prioridades en materia de asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad, ultimar los compromisos de las categorías A, B y C, y elaborar estrategias y planes de acción nacionales para la aplicación. Desde el inicio del Programa, el TFSP del Grupo del Banco Mundial ha llevado a cabo más de 50 misiones de evaluación de déficits para tales fines.

A medida que los países superan la etapa de evaluación y planificación, la demanda de apoyo técnico se traslada a la aplicación. Como se desprende claramente de las notificaciones al Comité de Facilitación del Comercio de la OMC y de los resultados de las evaluaciones de las necesidades nacionales realizadas antes de la entrada en vigor del Acuerdo, el nivel de conformidad y las necesidades de apoyo varían entre los distintos países y entre los distintos organismos que intervienen en la frontera en un país determinado. No obstante, han surgido ciertos patrones generales en la prestación de apoyo. En la actualidad, la mayor parte de la asistencia técnica y del apoyo para la creación de capacidad se concentra generalmente en un determinado número de medidas del Acuerdo. Esta concentración no es casual, sino que es el resultado de la demanda de los clientes, así como de la estrategia de secuenciación que aplican los países interesados.

En efecto, como se indica en el gráfico 6.7, más de la tercera parte de los países participantes en el Programa ha recibido apoyo técnico para establecer sus respectivos comités nacionales de facilitación del comercio o mejorar su funcionamiento. Se concede prioridad al establecimiento del Comité Nacional de Facilitación del Comercio, porque es una obligación contenida en el Acuerdo aplicable a todos los Miembros de la OMC a partir de la fecha de entrada en vigor del AFC. Además, en consonancia con el Acuerdo, los países interesados, así como las organizaciones donantes, consideran que el establecimiento de un comité nacional de facilitación del comercio funcional es esencial para supervisar y gestionar la aplicación del Acuerdo, lo que incluye determinar las prioridades y coordinar las reformas y la asistencia técnica. La concentración hasta ahora en las demás medidas citadas en el gráfico 6.7 responde básicamente a una lógica de secuenciación similar.

**Gráfico 6.7. Porcentaje de países beneficiarios de apoyo en relación con medidas específicas del AFC**



Fuente: Datos del Programa de Apoyo a la Facilitación del Comercio del Grupo del Banco Mundial.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933953565>

La **gestión de riesgo**, principio fundamental para el ejercicio de inspección y control en la frontera, es una condición previa para el correcto funcionamiento de otras medidas relacionadas con las aduanas que figuran en el AFC, como las relativas a los operadores autorizados y a la auditoría posterior al despacho, y repercute directamente en el tiempo y el costo del despacho. Por lo tanto, existe una demanda prioritaria de asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad con objeto de aplicar los sistemas y procedimientos de gestión del riesgo en las administraciones de aduanas y demás organismos que intervienen en la frontera, como los organismos veterinarios y los encargados de la inocuidad de los alimentos, así como para integrar esos controles.

Un **estudio sobre el tiempo necesario para el levante** proporciona al país una referencia inicial para medir el progreso y el efecto de la aplicación de las reformas de facilitación del comercio y, por lo tanto, es importante para las primeras fases de la aplicación. Hasta la fecha, el TFSP del Grupo del Banco Mundial ha apoyado estudios iniciales y ulteriores sobre el tiempo necesario para el levante en aproximadamente una docena de países.

El análisis de las **formalidades y los requisitos de documentación** existentes es un primer paso para la racionalización y la coordinación de los procedimientos de los organismos que intervienen en la frontera, y es necesario, por ejemplo, para la aplicación de la ventanilla única. La experiencia de los países muestra que, a menudo, esta racionalización de la documentación y las formalidades es consecuencia y resultado del análisis de un estudio sobre el tiempo necesario para el levante, que pone de manifiesto deficiencias y procesos ineficientes.

### Recuadro 6.3. El Estudio ampliado sobre el tiempo necesario para el levante (TRS+), una imagen más completa del tiempo invertido

Conocer el tiempo que tardan las mercancías en atravesar una frontera y el tiempo necesario para cumplir otras prescripciones reglamentarias de importación o exportación es un elemento importante a la hora de determinar las deficiencias y esferas fundamentales para la facilitación del comercio y la modernización. El Estudio de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) sobre el tiempo necesario para el levante representa un método para medir el tiempo que tardan las mercancías en completar todos los procedimientos de importación y exportación relacionados con el despacho y el levante en la frontera, así como las mercancías en tránsito.

Sin embargo, este Estudio no mide el tiempo que las empresas dedican al cumplimiento de las prescripciones reglamentarias antes de que las mercancías lleguen a la frontera, lo que incluye la obtención de los certificados, licencias y permisos necesarios y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros de importación y exportación. Estos procedimientos son laboriosos, lo que supone un costo en términos de tiempo para las empresas.

Para obtener una imagen más completa del tiempo necesario para cumplir las prescripciones comerciales, el TFSP del Banco Mundial elaboró un Estudio ampliado sobre el tiempo necesario para el levante (TRS+, por sus siglas en inglés), que mide tanto los procedimientos de despacho y levante como los procedimientos reglamentarios que tienen lugar "lejos de la frontera". Este Estudio se ha aplicado con carácter experimental en Eswatini y Lesotho, y su metodología mejorada se ha compartido con la OMA con el objetivo de colaborar en su implantación en ulteriores proyectos.

Según se desprende de las notificaciones de los países en desarrollo y los PMA, la **ventanilla única** es la medida prevista en el AFC cuya aplicación requiere más apoyo<sup>11</sup>, y ese nivel de demanda también se observa en el grupo de países receptores de ayuda del TFSP del Grupo del Banco Mundial. La mayor necesidad inicial de apoyo para la aplicación de la ventanilla única nacional es la planificación estratégica, en particular la asistencia a los diversos organismos gubernamentales que participan en el desarrollo y funcionamiento de la ventanilla única nacional y a los representantes del sector privado a fin de establecer desde el principio una visión común sobre todas las cuestiones fundamentales -gobernanza; modelos y estrategias jurídicos, funcionales, operativos y de financiación; alcance técnico; y creación de capacidad- y garantizar que la aplicación sea coherente con las expectativas.

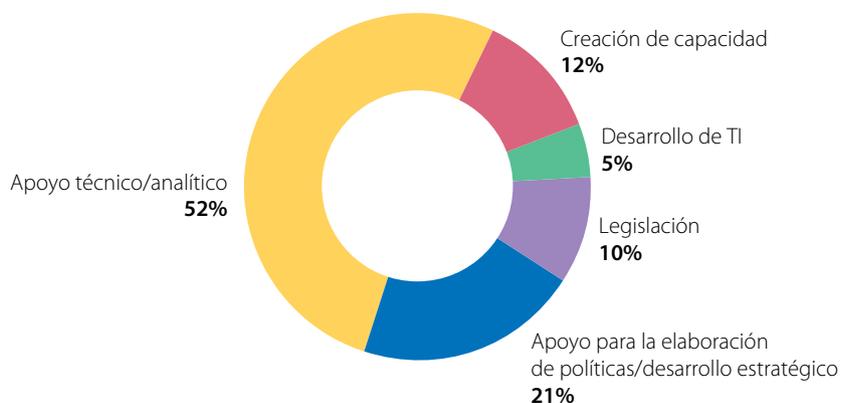
La demanda de apoyo a las medidas relacionadas con la **transparencia** que figuran en el Acuerdo ha consistido en el establecimiento o mantenimiento de portales de información comercial o portales electrónicos que facilitan el acceso a la información transfronteriza, como la información sobre reglamentaciones. Con este fin, el Programa ha facilitado el establecimiento y la concepción de seis portales, o ha contribuido a su aplicación, en países de Asia Oriental y Meridional, África Subsahariana y el Caribe.

Hasta la fecha, el apoyo solicitado más habitualmente en el marco del Programa respecto de la aplicación de estas medidas prioritarias ha adoptado la forma de conocimientos especializados, como por ejemplo los conocimientos técnicos y la experiencia en mejores prácticas internacionales que se requieren para diseñar y llevar a cabo un estudio sobre el tiempo necesario para el levante, para desarrollar un método de muestreo basado en el riesgo en relación con la sanidad animal o para establecer un mecanismo efectivo de consulta a las partes interesadas, por citar algunos de los tipos habituales de actividades de apoyo técnico que se han llevado a cabo hasta la fecha.

En estos primeros años de aplicación del AFC, también ha habido una gran demanda de asesoramiento para establecer la política general y el marco estratégico de las reformas de facilitación del comercio, en particular de apoyo al desarrollo o la validación de los planes estratégicos y de acción nacionales y regionales de facilitación del comercio y la labor de desarrollo de una visión sobre la ventanilla única descrita anteriormente. Asimismo, existe una importante demanda de apoyo a la revisión de las leyes y, en su caso, a la redacción de modificaciones o nuevos textos que permitan aplicar debidamente el Acuerdo. Por ejemplo, se ha prestado apoyo a la revisión de la legislación aduanera, los instrumentos que permiten el intercambio electrónico de información, las leyes sobre sanidad animal y cuarentena, y las disposiciones jurídicas por las que se establece el Comité Nacional de Facilitación del Comercio, entre otras cosas.

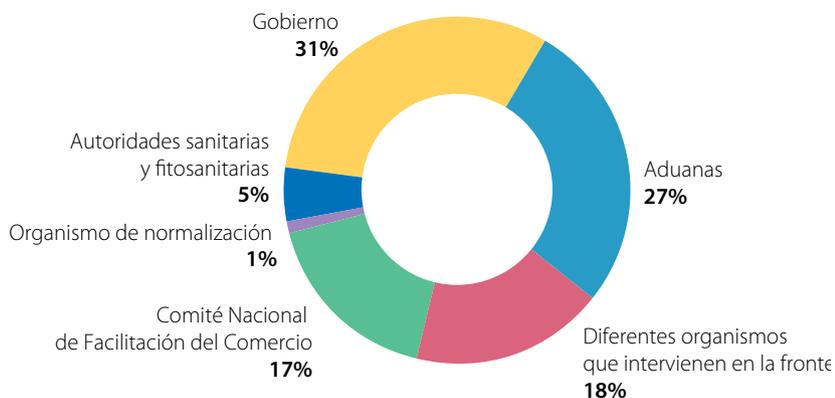
La demanda de creación de capacidad también es significativa y probablemente aumentará a medida que se apliquen las leyes, las políticas y los procedimientos, ya sean nuevos o modificados.

**Gráfico 6.8. Formas de la asistencia prestada, 2017-2018**



Fuente: Datos del Programa de Apoyo a la Facilitación del Comercio del Grupo del Banco Mundial.  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933953584>

**Gráfico 6.9. Receptores de apoyo del sector público**



Fuente: Datos del Programa de Apoyo a la Facilitación del Comercio del Banco Mundial.  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933953603>

Hasta la fecha, la asistencia técnica y el apoyo para la creación de capacidad se han dirigido en gran medida al sector público. Como se indica en el gráfico 6.9, el Gobierno -que aquí engloba la autoridad ejecutiva y los Ministerios de Comercio y Relaciones Exteriores- es el interlocutor del sector público con el que más frecuentemente se han llevado a cabo las actividades de apoyo en este período inicial. Esto comprende el apoyo para desarrollar o validar la estrategia y los planes de aplicación, establecer el comité nacional de facilitación del comercio y preparar las notificaciones y la ratificación del Acuerdo.

A medida que avance la aplicación, el apoyo se centrará en la Administración de Aduanas y los demás organismos que intervienen en la frontera. Dado que la responsabilidad de la aplicación de muchas de las disposiciones del Acuerdo recae en la Administración de Aduanas, este organismo ha solicitado y probablemente seguirá solicitando una gran parte de la ayuda. Sin embargo, se han realizado esfuerzos para dirigir la atención a los organismos técnicos,

en particular a las autoridades sanitarias y fitosanitarias y a los organismos de normalización, cuya intervención en la frontera puede tener efectos significativos en los plazos y el costo del comercio. Como se ha señalado anteriormente, es frecuente que estos organismos técnicos no estén tan informados acerca del Programa de Facilitación del Comercio o no hayan avanzado tanto en su aplicación como la administración nacional de aduanas. Las administraciones de aduanas a menudo se han adherido al Convenio de Kyoto revisado y a otros instrumentos de facilitación del comercio de la OMA o los han aplicado, han recibido apoyo para la creación de capacidad en materia de facilitación del comercio y, en consecuencia, a menudo han avanzado mucho más en lo que respecta a la modernización de los procedimientos, los controles y la tecnología de facilitación. Por ejemplo, la Administración de Aduanas suele estar automatizada en parte o por completo, mientras que los demás organismos que intervienen en la frontera siguen empleando procedimientos manuales en papel.

### Progresos en la aplicación y repercusiones de las reformas

En esta sección se examina el progreso y las repercusiones de la aplicación.

Por “progreso” se entiende la medida en que se ha logrado armonizar el régimen de facilitación del comercio de cada país con las disposiciones del AFC de la OMC. La expresión “repercusiones” se refiere al efecto, económico o de otra índole, resultante del progreso de la aplicación en estos países.

#### Progresos en la aplicación

Para ayudar a los países a supervisar su progreso individual en la aplicación del AFC, el TFSP del Grupo del Banco Mundial desarrolló un instrumento de seguimiento de la conformidad con el AFC. Este instrumento permite a un país medir su grado de conformidad respecto de cada una de las medidas técnicas previstas en el AFC en tres dimensiones:

- el grado de adopción de las medidas jurídicas o de política necesarias para permitir la aplicación de la medida en cuestión;
- el grado de desarrollo de los procedimientos operativos o administrativos para la aplicación de la medida prevista en el AFC;
- el grado en que la medida se aplica en la práctica.

Las mediciones abarcan el Gobierno en su conjunto, lo que significa que todos los organismos relacionados con determinada medida de facilitación del comercio deben ajustarse a las prescripciones del AFC para que pueda acreditarse plenamente la aplicación en un país.<sup>12</sup> Además, el instrumento mide el progreso desde la perspectiva de la aplicación *plena y efectiva* del Acuerdo. Es decir, aunque ciertas medidas del AFC se limitan a establecer la obligación jurídica de “hacer todo lo posible”, los beneficios de la facilitación del comercio son mayores cuando el país adopta una postura más ambiciosa en lo que se refiere a la aplicación.<sup>13</sup> Por ejemplo, mientras que en el párrafo 4 del artículo 7 del AFC se exige que los organismos que intervienen en la frontera distintos de las administraciones aduaneras concentren el control en los envíos de alto riesgo y agilicen el levante de los de bajo riesgo “en la medida de lo posible”, el instrumento de seguimiento solo reconoce la plena conformidad de un país con este párrafo si los organismos que intervienen en la frontera adoptan y aplican en la práctica estos principios de gestión del riesgo.

Desde 2015, se han registrado mediciones de referencia en unos 24 países, y en 18 de ellos se han actualizado anteriormente. Estas pocas mediciones realizadas hasta la fecha indican progresos en la conformidad global con el AFC, que en promedio ha aumentado del 45% al 53%, y muestran que el mayor número de mejoras tiene que ver con la aplicación de las medidas del AFC relativas a la publicación y al Comité Nacional de Facilitación del Comercio.

Además de medir el progreso realizado, el instrumento de seguimiento y la metodología del TFSP del Grupo del Banco Mundial ofrecen una perspectiva útil de la situación real de la aplicación sobre el terreno. Parece haber discrepancias entre el estado de la aplicación medido con el instrumento de seguimiento y las notificaciones presentadas por los países en desarrollo y los PMA Miembros.

En el cuadro 6.2 se enumeran las 10 medidas del AFC respecto de las cuales los países objeto de seguimiento registran, en promedio, un menor grado de conformidad. La comparación con los datos de las notificaciones a la OMC arroja otras discrepancias desde el punto de vista de la conformidad.<sup>14</sup>

**Cuadro 6.2. Porcentaje de países conformes: comparación de las evaluaciones del instrumento de seguimiento y las notificaciones de la categoría A**

	Referencia del instrumento de seguimiento del TFSP del Grupo del Banco Mundial (% de países plenamente conformes)	Notificaciones de la categoría A (% de países plenamente conformes)
10.1 Formalidades y documentación	0	61%
7.6 Plazos medios de levante	7%	52%
10.4 Ventanilla única	3%	39%
1.3 Servicio de información	0	54%
6.1 Disciplinas generales	0	60%
5.1 Notificaciones de controles o inspecciones reforzados	3%	61%
6.2 Disciplinas específicas en materia de derechos	7%	66%
7.7 Operadores autorizados	0	46%
2.2 Consultas	7%	62%
10.2 Copias	7%	64%

Estas discrepancias relativas al nivel de conformidad pueden deberse a diferencias en las poblaciones examinadas. Los países participantes en el TFSP del Grupo del Banco Mundial son un subconjunto de los 114 países Miembros de la OMC que han presentado notificaciones de la categoría A, mientras que el TFSP abarca una proporción mayor de PMA. También puede deberse al uso de un criterio de conformidad diferente. Como se ha señalado, el instrumento de seguimiento del TFSP mide el grado de conformidad en relación con la aplicación “plena y efectiva” del Acuerdo, mientras que, en el caso de las notificaciones de la categoría A, los países interesados pueden haberlas presentado basándose en otros factores, incluida una evaluación del cumplimiento técnico y jurídico.

### Repercusiones de las reformas

Los datos disponibles indican que la asistencia técnica y el apoyo para la creación de capacidad están teniendo un efecto positivo sobre los factores que inciden en el tiempo y el costo del despacho de aduana de las mercancías. Estos factores son, entre otros, el número de controles físicos o de documentación (que se ha reducido como consecuencia de la aplicación de controles basados en el riesgo); el número de derechos y documentos exigidos para el despacho (que se ha reducido o eliminado gracias a la simplificación de los procedimientos); y el número de procesos manuales (que se ha reducido a raíz de la automatización de la documentación y los procedimientos).

Pueden utilizarse varios instrumentos para medir las repercusiones de las reformas en materia de facilitación del comercio a lo largo del tiempo y, de este modo, determinar la eficacia de la asistencia técnica y el apoyo para la creación de capacidad. Esos instrumentos son, entre otros, los estudios sobre el tiempo necesario para el levante, las encuestas sobre facilitación del comercio y los indicadores de desempeño definidos a nivel nacional (o regional). En las secciones siguientes se aborda cada uno de ellos.

**Recuadro 6.4. Repercusiones registradas en algunos países**

- Reducción de las cargas de importación seleccionadas para pasar por el canal rojo (inspección física) en un 48% (Etiopía, 2014-2018).
- Eliminación de la obligación de presentar copias de los certificados fiscales y del conocimiento de embarque para la exportación (Etiopía, 2017).
- Automatización del certificado de origen (Etiopía, 2017).
- Reducción del número de productos sujetos a permisos de importación (Liberia, 2016).
- Reducción del número de documentos necesarios para la exportación; eliminación de las tasas por servicios de carga y descarga en terminales mediante la aplicación del procedimiento simplificado de despacho "local" (Montenegro, 2018).
- Aumento de la carga de importación seleccionada para pasar por el canal verde (sin inspección) en un 32% (Nepal, 2016-2017).
- Reducción de la carga de importación seleccionada para pasar por el canal rojo (inspección física) en un 54% (Santo Tomé y Príncipe, 2018).

**Evaluación de las repercusiones mediante estudios sobre el tiempo necesario para el levante**

Habida cuenta de que el objetivo general de la facilitación del comercio es, según el Acuerdo, "agilizar aún más el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito"<sup>15</sup>, el tiempo es un indicador esencial para determinar el efecto global de las reformas.

En principio, un estudio de esta naturaleza debidamente estructurado -realizado de manera periódica y coherente durante el período de aplicación de las reformas- proporcionará datos fiables sobre este indicador.<sup>16</sup>

**Cuadro 6.3. Resultados de los estudios sobre el tiempo necesario para el levante**

País	Reformas beneficiarias de asistencia técnica y apoyo a la creación de capacidad	Reducción del tiempo
<b>1. Bangladesh (puerto de Chittagong)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Simplificación de los procedimientos</li> <li>■ Coordinación de los organismos nacionales que intervienen en la frontera</li> <li>■ Gestión de riesgo</li> <li>■ Portal comercial</li> <li>■ Comité Nacional de Facilitación del Comercio</li> <li>■ Tecnologías de la información (módulo de concesión de licencias en línea)</li> <li>■ Estudio sobre el tiempo necesario para el levante</li> <li>■ Legislación</li> </ul>	22,7% (de 11 días a 8,5 días)
<b>2. Timor-Leste (puerto de Dili)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gestión del riesgo</li> <li>■ Comité Nacional de Facilitación del Comercio</li> <li>■ Estudio sobre el tiempo necesario para el levante</li> <li>■ Legislación</li> </ul>	62,6% (de 15,06 días a 5,63 días)
<b>3. Guatemala-Honduras (frontera terrestre/estudio experimental)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Coordinación transfronteriza (puesto fronterizo conjunto)</li> <li>■ Documentación electrónica</li> <li>■ Simplificación/integración de procedimientos</li> <li>■ Tecnologías de la información (sistema de tramitación aduanera)</li> <li>■ Legislación</li> </ul>	97,5% (de 10 horas a 15 minutos)

Si bien los estudios iniciales de referencia se han completado en unos 30 países con la prestación de asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad, son menos los países que han repetido el ejercicio. Los resultados iniciales parecen indicar que, en los países en los que se ha repetido el estudio, la asistencia técnica y el apoyo para la creación de capacidad han contribuido de hecho a reducir considerablemente el tiempo necesario para el levante.

#### ■ Evaluación de las repercusiones mediante las encuestas de países y los indicadores del Banco Mundial y la OCDE

Otras perspectivas desde las que se podrían evaluar las repercusiones de las reformas en materia de facilitación del comercio son las encuestas periódicas de países que lleva a cabo el Banco Mundial -el informe *Doing Business* anual y el índice de desempeño logístico, de periodicidad bienal- y los indicadores de facilitación del comercio de la OCDE, que se actualizan cada dos años.

#### Recuadro 6.5. Los indicadores de facilitación del comercio de la OCDE

Los indicadores de facilitación del comercio de la OCDE se desarrollaron para apoyar la negociación y la aplicación del AFC. Son el instrumento más preciso que existe actualmente para supervisar y comparar los resultados de los países de todo el mundo en materia de facilitación del comercio.

Los indicadores de facilitación del comercio reflejan las disposiciones sustantivas abarcadas en la sección primera del AFC, que va del artículo 1, relativo a la publicación y disponibilidad de la información, al artículo 12, sobre cooperación aduanera. Cada indicador se compone de varias variables específicas, basadas en hechos y relacionadas con las políticas y reglamentaciones vigentes en materia de comercio y su aplicación en la práctica. Los indicadores de facilitación del comercio miden el grado real de introducción y aplicación de las medidas de facilitación del comercio en los países y su desempeño en comparación con otros.

La base de datos de los indicadores de facilitación del comercio abarca 163 países, con economías de todos los niveles de ingresos y todas las regiones geográficas. Cada dos años se combinan la información accesible al público y las comunicaciones directas de los países con datos fácticos del sector privado, a fin de correlacionar la reglamentación aplicable con el relato de los profesionales sobre el funcionamiento de las cosas en el terreno. La OCDE verifica las discrepancias para garantizar que la información sea precisa, comparable en términos geográficos y coherente en el tiempo.

Los indicadores de facilitación del comercio sirven para supervisar y comparar los resultados de los países en materia de facilitación del comercio, y ayudan a los responsables de la formulación de políticas a evaluar el estado de su labor de facilitación del comercio, señalar las dificultades y reconocer las oportunidades de progreso. También desempeñan una función valiosa a la hora de determinar las necesidades de asistencia técnica y de apoyo para la creación de capacidad y clasificarlas según su prioridad.

El conjunto de datos de los indicadores de facilitación del comercio permite establecer comparaciones por grupos de ingresos, grupos geográficos y entre miembros de agrupaciones regionales, así como examinar la situación actual con respecto a las diferentes medidas de facilitación del comercio y evaluar la evolución de los resultados a lo largo del tiempo. También se utiliza como instrumento para evaluar las repercusiones económicas de las reformas en materia de facilitación del comercio y, en particular, de la aplicación del AFC.

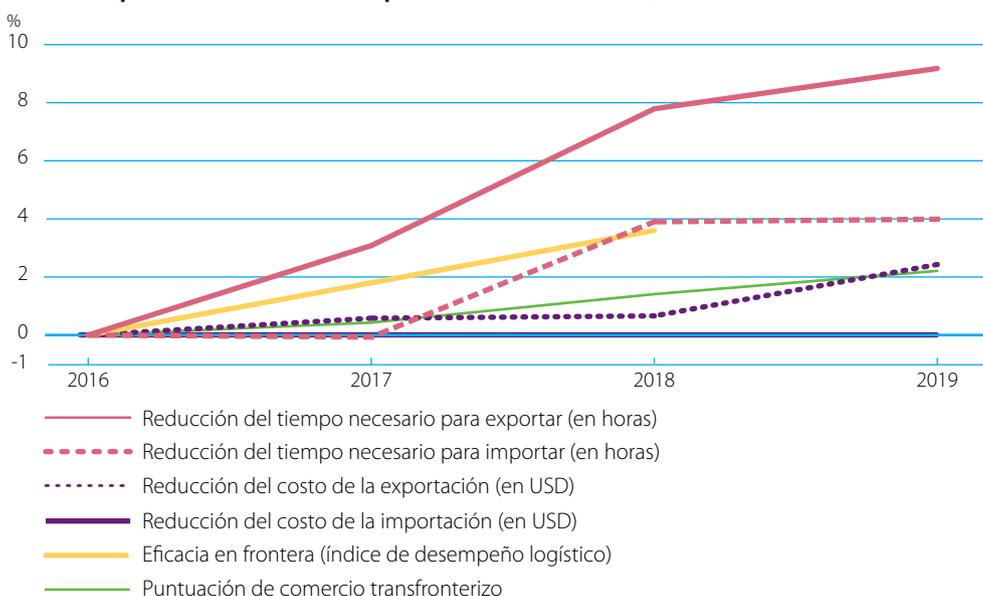
El conjunto de datos de 2017 mostró que, en el momento de la entrada en vigor del AFC, la aplicación de las medidas previstas en el Acuerdo estaba muy avanzada, si bien en la mayoría de las esferas de política los resultados variaban entre los distintos grupos de ingresos y dentro de cada uno de ellos. Las primeras mejoras se han dado en esferas como la automatización y la racionalización de los procedimientos, así como en la interacción con la comunidad comercial. Las mayores dificultades se encuentran, con diferencia, en las esferas de la cooperación transfronteriza entre los organismos que intervienen en la frontera. La introducción y el uso de las tecnologías de la información y el establecimiento de ventanillas únicas son algunos de los elementos más costosos de la facilitación del comercio, pero los mayores desafíos tienen que ver con el cambio de actitudes y cultura en relación con los procedimientos en frontera, por lo que la capacitación es de suma importancia.

Fuente: OCDE (2018).

El informe *Doing Business* del Banco Mundial registra el tiempo y el costo que supone el proceso logístico de exportación e importación de mercancías. Cada año se calcula para cada país una única puntuación relativa al “comercio transfronterizo”, basada en la duración y el costo (excluidos los aranceles) de los trámites documentales (es decir, la obtención, preparación, tramitación y presentación de los documentos exigidos por todos los organismos gubernamentales para completar la transacción) y de los trámites en frontera (es decir, el despacho de aduana y los procedimientos de inspección a cargo de otros organismos). La encuesta del índice de desempeño logístico del Banco Mundial incluye una evaluación de la “eficiencia” del procedimiento de despacho, que se determina a partir de la rapidez, sencillez y previsibilidad con que la Administración de Aduanas y los demás organismos que intervienen en la frontera llevan a cabo las formalidades.

En el caso de los países que aplican el AFC con la ayuda del TFSP del Grupo del Banco Mundial, se observan mejoras tanto en los indicadores de *Doing Business* como en el índice de desempeño logístico, como se indica en el gráfico 6.10.

**Gráfico 6.10. Mejora porcentual en los indicadores de facilitación del comercio del Banco Mundial (países del TFSP del Grupo del Banco Mundial) (2016-2019)**



Fuente: Datos de *Doing Business* y del índice de desempeño logístico del Banco Mundial.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933953622>

Puede pasar algún tiempo antes de que las actividades de reforma relacionadas con el AFC se reflejen en estos indicadores mejorados. Las mediciones de tiempo y costo de los indicadores de *Doing Business* y del índice de desempeño logístico se basan en encuestas realizadas a empresas de logística y relacionadas con el comercio que operan en el país, por lo que puede haber un desfase entre la aplicación de una reforma y su percepción por parte de los miembros encuestados de la comunidad empresarial. Asimismo, la encuesta más reciente del índice de desempeño logístico se realizó entre febrero de 2017 y febrero de 2018, es decir, durante el primer año de aplicación del AFC; de manera similar, los datos del informe *Doing Business* de 2019 datan del 1º de mayo de 2018. No obstante, los resultados de esta encuesta, aunque sean prematuros en lo que respecta a la aplicación del AFC, indican una tendencia positiva alentadora.

### ■ Otras perspectivas (evaluación de las repercusiones a través de indicadores de desempeño definidos a nivel nacional/regional)

El Estudio sobre el tiempo necesario para el levante y las encuestas y bases de datos internacionales examinadas en los párrafos anteriores proporcionan una evaluación de las repercusiones de las reformas en términos de tiempo y costos del comercio y, por lo general, desde la perspectiva de las empresas, lo cual es apropiado a la luz de los objetivos del Acuerdo. Sin embargo, también existe una perspectiva nacional distinta: además de reducir el tiempo y los costos para las empresas, los países tendrán objetivos de desarrollo económico o social más amplios, que esperan lograr mediante las reformas en materia de facilitación del comercio. Estos objetivos más amplios podrían incluir, por ejemplo, la integración regional, la mejora del acceso de las pymes a los mercados internacionales, la diversificación de las exportaciones, la igualdad de género o el empoderamiento de la mujer.

Los estudios de la OCDE ponen de relieve que las pymes contribuyen significativamente a la actividad económica y al empleo en los países desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, su participación en el comercio internacional y, por ende, su capacidad para beneficiarse de la globalización sigue siendo limitada en comparación con las grandes empresas. De hecho, a pesar de constituir la mayoría de las empresas, las pymes son responsables en promedio del 33% de las exportaciones en determinados países desarrollados, y solo del 18% de las exportaciones en determinados países en desarrollo. En cuanto a las importaciones, se observa una pauta similar: las pymes representan, por término medio, el 40% de las importaciones en los países desarrollados y alrededor del 34% en una variedad de países en desarrollo.

Las pymes se enfrentan a limitaciones en lo que respecta a la experiencia, la productividad y el acceso a la financiación, por lo que les resulta más difícil adaptar su escala para participar a nivel internacional, ya sea importando o exportando. Además, los costos de expedición de las mercancías a través de las fronteras pueden ser especialmente onerosos para las pequeñas empresas, que carecen de recursos humanos especializados para ocuparse de los aspectos de procedimiento y solo realizan envíos esporádicos o en pequeños lotes. Esto hace que la facilitación del comercio sea especialmente importante para las pymes que desean participar en el comercio internacional. Las medidas pueden abordar los costos fijos o variables del comercio, que a su vez determinan si las pymes participan o no en el comercio de importación o exportación (el margen extensivo) y cuánto importan o exportan (el margen intensivo), respectivamente. En el recuadro 6.6 se destacan las conclusiones de la OCDE sobre la experiencia de las pymes en materia de internacionalización a través de la facilitación del comercio.

Los estudios de la OCDE ponen de manifiesto que el entorno de facilitación del comercio en la economía nacional no es lo único que importa. El entorno al que se enfrentan las pymes en los mercados de exportación o en las economías de origen de sus insumos importados también afecta a su participación en el comercio y a los beneficios que de él se derivan. Este aspecto muestra que las reformas en materia de facilitación del comercio pueden brindar resultados satisfactorios para todos los países, y que los beneficios aumentarán si todos los países actúan conjuntamente. Además, las mejoras en el entorno de facilitación del comercio que benefician a las grandes empresas también podrían favorecer la participación indirecta de las pymes en el comercio internacional. La vinculación con empresas mayores en las fases anteriores y ulteriores del proceso productivo puede ser esencial para muchas pymes, en particular en el contexto de las cadenas de valor mundiales y regionales.

En última instancia, el análisis de la OCDE parece indicar que las reformas en materia de facilitación del comercio no solo potencian la eficiencia de las empresas de todos los tamaños, sino que además promueven resultados más inclusivos, dado que contribuyen a que las grandes y las pequeñas empresas compitan en igualdad de condiciones. Asimismo, el ejercicio conjunto OCDE-OMC de vigilancia y evaluación transmite un mensaje alentador, ya que 50 países asociados encuestados consideraron que la Ayuda para el Comercio destinada a financiar la facilitación del comercio era una de las mejores maneras de apoyar el empoderamiento económico de las MIPYME. Cincuenta y un países asociados encuestados reconocieron además que la facilitación del comercio era una de las esferas en las que la Ayuda para el Comercio había tenido repercusiones en materia de diversificación económica.

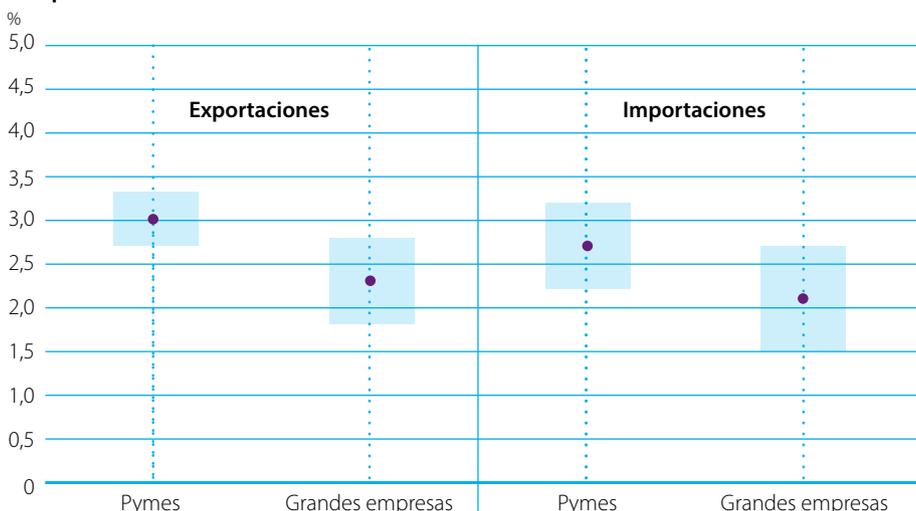
Sin embargo, a fin de aprovechar plenamente los beneficios del comercio para las pymes, las reformas en las esferas identificadas de facilitación del comercio deben complementarse con reformas e inversiones en otras esferas relacionadas con la capacidad de las empresas para aprovechar las nuevas oportunidades comerciales, lo que incluye la provisión de infraestructura digital, el apoyo a la adopción de nuevas tecnologías y el desarrollo de competencias.

**Recuadro 6.6. Apoyo a la internacionalización de las pymes a través de la facilitación del comercio**  
(continúa en la página siguiente)

La OCDE ha tratado de evaluar la relación entre el entorno de facilitación del comercio en la frontera -según las mediciones de los indicadores de facilitación del comercio- y las medidas relativas a la participación internacional de las pymes (utilizando las bases de datos de encuestas de empresas (Enterprise Survey) (WBES) del Banco Mundial y de comercio por características de las empresas (Trade by Enterprise Characteristics) (TEC) de la OCDE). De este análisis se desprenden varias pautas sobre la relación entre las pymes y la facilitación del comercio. Si bien empresas de todos los tamaños, tanto de economías desarrolladas como de economías en desarrollo, se benefician de las mejoras del entorno general de facilitación del comercio, las empresas más pequeñas parecen beneficiarse relativamente más que las grandes.

**Gráfico 6.11. Entorno de política de facilitación del comercio favorable a las pymes frente a las grandes empresas en las economías en desarrollo**

**Efecto de una mejora del 0,1% de los indicadores de facilitación del comercio (índice promedio de las 11 esferas de facilitación del comercio) en la probabilidad de convertirse en exportador o importador**



*Nota:* El gráfico presenta mejoras porcentuales en la probabilidad de exportar (importar) respecto de los efectos marginales de los modelos probit. El área sombreada se refiere al intervalo de confianza del 95% en torno al efecto estimado del indicador.

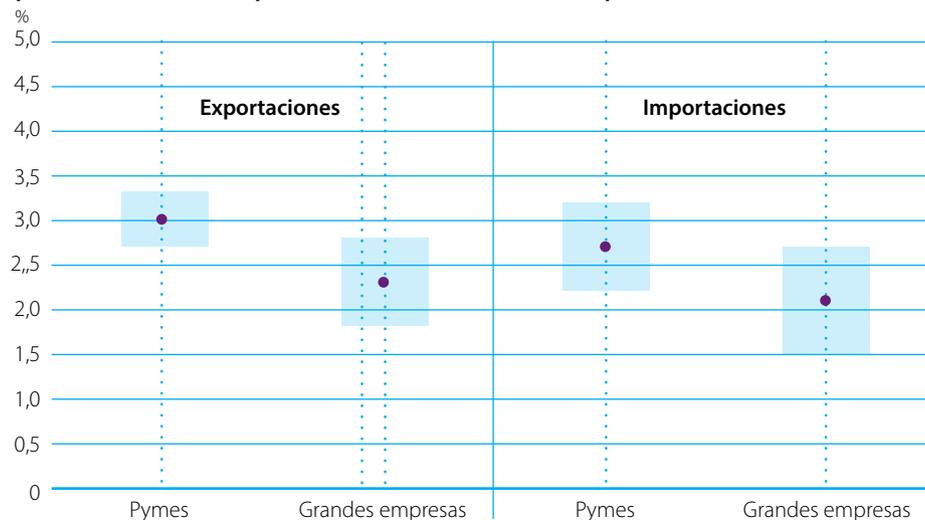
*Fuente:* OCDE (2019a), estimaciones basadas en los datos de las encuestas de empresas del Banco Mundial.

Tanto en las economías desarrolladas como en las economías en desarrollo, medidas tales como la inclusión de las pymes en los procesos de consulta o la eficiencia de los procedimientos de recurso -medidas que pueden asociarse a unos mayores costos fijos del comercio-, tienen una mayor repercusión en la propensión o probabilidad de que las empresas se dediquen a la exportación y la importación. Por otra parte, medidas como los derechos y cargas, la racionalización de los procedimientos y la automatización de los procedimientos en la frontera, que suelen asociarse a reducciones de los costos variables, tienen una mayor repercusión en el valor de las exportaciones e importaciones de las empresas.

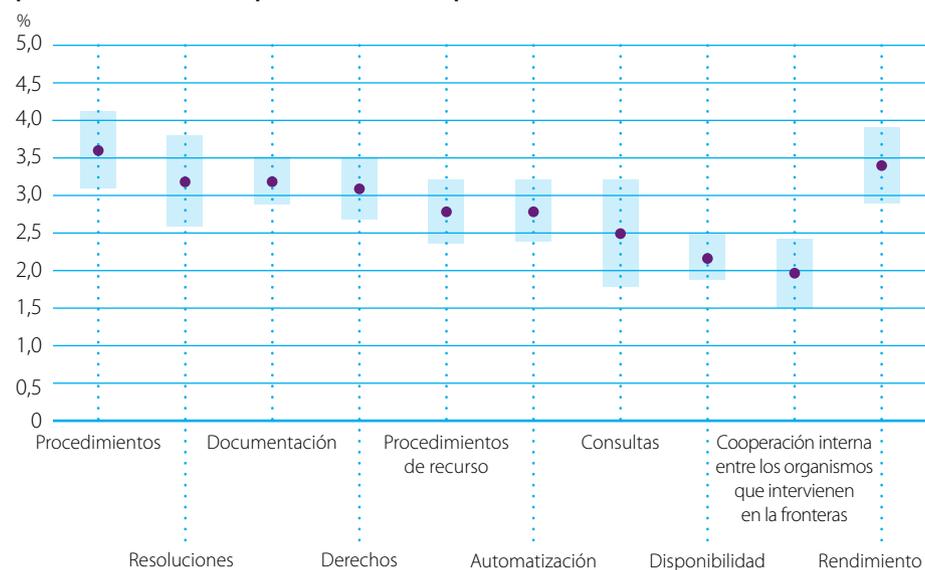
**Recuadro 6.6. Apoyo a la internacionalización de las pymes a través de la facilitación del comercio**  
(viene de la página anterior)

**Gráfico 6.12. Factores de política de facilitación del comercio que sustentan las exportaciones e importaciones de las pymes en las economías en desarrollo**

**Panel A: Efecto que una mejora del 0,1% en los indicadores de facilitación del comercio (por esferas) tiene en la probabilidad de convertirse en exportador**



**Panel B: Efecto que una mejora del 0,1% en los indicadores de facilitación del comercio (por esferas) tiene en la probabilidad de importar**



*Nota:* El panel A presenta mejoras porcentuales en la probabilidad de exportar respecto de los efectos marginales del modelo probit. El panel B presenta las mejoras porcentuales en la probabilidad de importar respecto de los efectos marginales del modelo probit. El área sombreada se refiere al intervalo de confianza del 95% en torno al efecto estimado del indicador.

*Fuente:* OCDE (2019a y 2019b), estimaciones basadas en los datos de las encuestas de empresas del Banco Mundial.

Los estudios de la OCDE en Asia Sudoriental muestran que, si bien una mayor participación de las pymes de la región en las cadenas de valor mundiales y regionales está relacionada con la generación de empleo, los beneficios no siempre se reparten equitativamente entre sexos. Las pymes importadoras de Indonesia generaron más puestos de trabajo para mujeres que cualquier otra categoría de empresas comerciales o no comerciales, pero generaron aún más empleo para los hombres.<sup>17</sup> Los informes presentados en el marco del ejercicio conjunto OCDE-OMC de vigilancia y evaluación subrayan este aspecto. Treinta y ocho países asociados encuestados consideraron que la Ayuda para el Comercio destinada a financiar la facilitación del comercio constituía un instrumento de apoyo al empoderamiento económico de la mujer.

El establecimiento de un marco de vigilancia y evaluación es fundamental para la planificación de la aplicación nacional. Sin embargo, es necesario crear los datos necesarios para medir el progreso y las repercusiones en relación con estos objetivos nacionales más amplios. A la hora de planificar la aplicación nacional es importante acordar esos objetivos nacionales; determinar y priorizar las medidas de facilitación del comercio que permitirán alcanzar esos objetivos; y definir los indicadores y procesos que se utilizarán para medir el progreso y evaluar las repercusiones de la aplicación en relación con esos objetivos nacionales. El Comité Nacional de Facilitación del Comercio, en estrecha colaboración con el sector privado, se ocupa debidamente de esta actividad, cuyo resultado es una estrategia nacional de facilitación del comercio o un plan de acción similar acordados formalmente.

#### **Recuadro 6.7. Estrategia Nacional de Facilitación del Comercio de Montenegro** (continúa en la página siguiente)

En marzo de 2018, el Gobierno de Montenegro adoptó formalmente la Estrategia Nacional de Facilitación del Comercio, que establece la orientación y las prioridades de las reformas para el período 2018-2022. La Estrategia era necesaria debido a los diversos compromisos que el país había contraído a nivel internacional y regional, como el AFC, que Montenegro ratificó en 2016; el Protocolo Adicional 5 del Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central (ALCEC), que incluye medidas de facilitación del comercio complementarias a las que establece el AFC; y las obligaciones derivadas de la adhesión de Montenegro a la UE.

El objetivo de la Estrategia era elaborar un enfoque realista y unificado para la aplicación de esos compromisos, a fin de alcanzar de la mejor manera posible los objetivos nacionales de desarrollo económico de Montenegro. Por otra parte, había que tener en cuenta la inversión en los programas de reforma que ya aplicaban los organismos que intervienen en la frontera, como la gestión integrada de las fronteras y los planes comerciales a largo plazo de la administración aduanera, así como los limitados recursos disponibles.

El Comité Nacional de Facilitación del Comercio elaboró la Estrategia durante un período de ocho meses con la asistencia técnica del Banco Mundial. Las autoridades gubernamentales y aduaneras competentes y los representantes del sector privado participaron en la formulación de la Estrategia en una serie de talleres destinados a intercambiar ideas, así como a redactar y perfeccionar el documento.

El texto final -que consta de una estrategia y un plan de acción detallado- designa las medidas prioritarias de facilitación del comercio que deben aplicarse antes de 2023 y define las responsabilidades de aplicación de los organismos que intervienen en la frontera (y del sector privado), las acciones y los plazos. Sobre todo, la Estrategia Nacional establece indicadores fundamentales de desempeño para cada acción, consensuados por las partes interesadas, que el Comité Nacional de Facilitación del Comercio utilizará para medir el progreso y las repercusiones.

**Recuadro 6.7. Estrategia Nacional de Facilitación del Comercio de Montenegro (viene de la página anterior)**

**Gráfico 6.13. Estrategia Nacional de Facilitación del Comercio de Montenegro para 2018-2022: indicadores fundamentales de desempeño del plan de acción (extractos)**

<b>MEDIDA 1.1. AUMENTO DE LA DISPONIBILIDAD Y LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN</b>					
Los organismos gubernamentales competentes publicarán y actualizarán periódicamente la información y los formularios relativos a las prescripciones en materia de importación, exportación y tránsito, de conformidad con el AFC y el Protocolo Adicional 5 del ALCEC.					
Indicador	Valor		Plazo		Resultado
	Inicio	Objetivo	Año de inicio	Año de finalización	
1. Porcentaje de la información publicada de conformidad con los párrafos 1 y 2 del artículo 1 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio y el Protocolo Adicional 5 del ALCEC.	Por determinar	100%	<a href="#">Párrafo 1 del artículo 1 y Protocolo Adicional 5 del ALCEC: 2018</a>	<a href="#">Párrafo 1 del artículo 1 y Protocolo Adicional 5 del ALCEC: 2019</a>	En los sitios web de los organismos gubernamentales competentes puede consultarse fácilmente toda la información sujeta a publicación en virtud del párrafo 1 del artículo 1 del AFC y del Protocolo Adicional 5 del ALCEC, que comprende la descripción de los procedimientos de importación, exportación y tránsito, los procedimientos de recurso o revisión, y los formularios y documentos requeridos, entre otras cosas.
<b>MEDIDA 3.2. USO AMPLIADO DE PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS</b>					
La Administración de Aduanas, en coordinación con la Autoridad Nacional de Inocuidad de los Alimentos y Asuntos Veterinarios y Fitosanitarios y las asociaciones empresariales, elaborará y aplicará programas para incrementar el uso de procedimientos simplificados de importación y exportación entre los operadores económicos.					
Indicador	Valor		Plazo		Resultado
	Inicio	Objetivo	Año de inicio	Año de finalización	
1. Porcentaje de declaraciones tramitadas mediante procedimientos simplificados en relación con el número total de declaraciones.	2%	40% (mínimo)	2018	2020	Un 40% como mínimo del total de las declaraciones se lleva a cabo mediante procedimientos simplificados.
<b>MEDIDA 5.3. DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS</b>					
La Autoridad Nacional de Inocuidad de los Alimentos y Asuntos Veterinarios y Fitosanitarios desarrollará un sistema automatizado para apoyar las actividades de control fronterizo de los funcionarios encargados de la inspección veterinaria, sanitaria y fitosanitaria y permitir la tramitación sin papel de los documentos justificativos para la importación, la exportación y el tránsito de mercancías sujetas a prescripciones sanitarias y fitosanitarias, sin necesidad de copias físicas.					
Indicador	Valor		Plazo		Resultado
	Inicio	Objetivo	Año de inicio	Año de finalización	
1. Porcentaje de transacciones automatizadas en relación con el total de las transacciones de la Autoridad Nacional de Inocuidad de los Alimentos y Asuntos Veterinarios y Fitosanitarios.	0	70%	2019	2022	Se ha automatizado por completo el 70% de las transacciones de la Autoridad Nacional de Inocuidad de los Alimentos y Asuntos Veterinarios y Fitosanitarios.

La Estrategia Nacional de Facilitación del Comercio está publicada en los sitios web del Gobierno de Montenegro.

## FACILITACIÓN DEL COMERCIO ELECTRÓNICO

En esta sección se examina la manera en que las autoridades aduaneras y demás organismos encargados del despacho en aduana se adaptan a los retos que plantea el comercio electrónico y el apoyo que presta la ayuda para el comercio a este proceso.

Aunque la definición habitual de “comercio electrónico” abarca la venta de bienes y servicios a nivel nacional e internacional<sup>18</sup>, las observaciones siguientes se circunscriben a los aspectos de las transacciones de comercio electrónico relacionados con la facilitación del comercio, es decir, al suministro transfronterizo de mercancías físicas compradas en línea.

### Características generales

Las características del mercado transfronterizo del comercio electrónico han sido objeto de estudios y análisis anteriormente.<sup>19</sup> La mayor parte del mercado minorista del comercio electrónico consiste en paquetes individuales de pequeño tamaño que contienen mercancías de poco valor. Normalmente, el vendedor se compromete a entregar los bienes directamente en la puerta del consumidor o en un punto de recogida local, para lo cual contrata servicios postales o un operador de entrega urgente, que asume la responsabilidad del despacho de aduana en la exportación y la importación.<sup>20</sup> La fiabilidad del vendedor, la rapidez de la entrega, la capacidad de realizar el seguimiento del paquete desde el punto de expedición hasta la entrega y la posibilidad de devolver los bienes con facilidad son las principales demandas de los consumidores del comercio electrónico. Dado que la rapidez de la entrega es una característica esencial, suele recurrirse al transporte aéreo.

Según los informes, el mercado del comercio electrónico es grande y crece con rapidez. Aunque resulta problemático cuantificar el volumen de ese comercio, la información disponible indica como mínimo las proporciones y tendencias del mercado. Por ejemplo, según las encuestas y otros datos de empresas consultoras, en 2021 las ventas minoristas mundiales del comercio electrónico aumentarán más de un 250% y alcanzarán los USD 4,8 billones, en comparación con las ventas de referencia de 2014, de USD 1,3 billones.<sup>21</sup> El tamaño del mercado del comercio electrónico entre empresas (B2B) parece ser aún más impresionante: se calcula que el total de las ventas de comercio electrónico entre empresas representa en algunos países entre el 60% y el 90% del mercado total del comercio electrónico.<sup>22</sup> Las ventas transfronterizas representan una parte significativa y cada vez mayor del mercado del comercio electrónico. En 2015, las ventas transfronterizas representaron el 15% del mercado del comercio electrónico, y se prevé que crezcan hasta aproximadamente el 22% del comercio electrónico mundial para 2020.<sup>23</sup>

Las plataformas y mercados en línea (como Amazon, eBay, Alibaba y Wish, y también las plataformas nacionales de países en desarrollo, como Jumia) proporcionan una infraestructura preparada y rentable que permite a las empresas de los países en desarrollo y los PMA acceder a los mercados mundiales. Al permitir a las empresas llegar directamente a los compradores extranjeros a través de Internet, se reducen o eliminan los costos de desplazamiento o la presencia física en los mercados de exportación, así como el uso de intermediarios. Además, estos mercados de comercio electrónico ofrecen servicios a los vendedores para que puedan relacionarse más fácilmente con terceros para fines logísticos y organizar la entrega de las mercancías.

Por consiguiente, el mercado del comercio electrónico brinda nuevas oportunidades de exportación para las pymes, que representan la mayor parte de las empresas en la mayoría de los países en desarrollo, beneficia a los consumidores gracias a la disminución de los precios y a una mayor variedad de opciones, y beneficia a los Gobiernos mediante la creación de nuevos puestos de trabajo, el aumento de las exportaciones y la presión competitiva en la economía.<sup>24</sup> Sin embargo, el rápido aumento de los volúmenes y la naturaleza del comercio electrónico plantea retos específicos a las autoridades aduaneras y demás organismos que intervienen en la frontera, que pueden requerir especial atención a la hora de aplicar las medidas de facilitación del comercio. Estos aspectos se examinan en las secciones siguientes.

### Facilitación del comercio electrónico transfronterizo

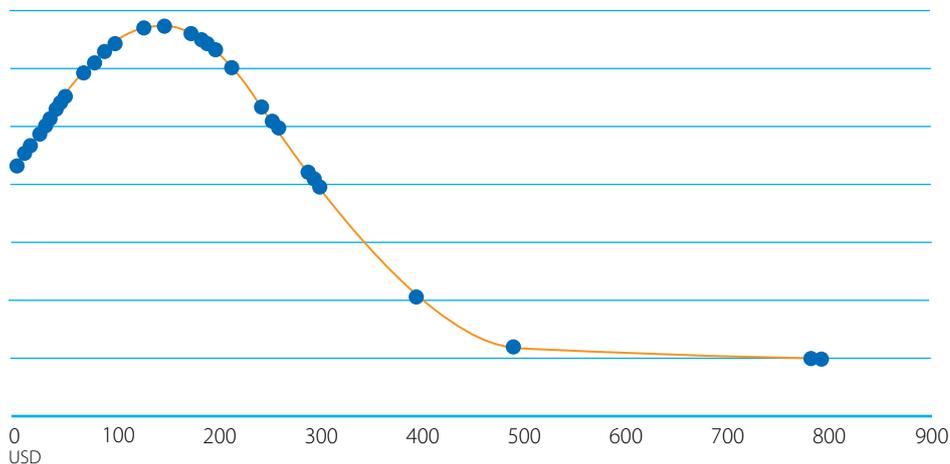
En líneas generales, las cuestiones relacionadas con la facilitación del comercio que plantea el suministro transfronterizo de bienes adquiridos a través de un sitio web son idénticas a las que surgen cuando la venta de exportación se realiza en persona, por escrito o por otros medios tradicionales. Es decir, las mercancías enviadas por un vendedor de comercio electrónico están sujetas a los mismos controles fronterizos, prescripciones de documentación e información, formalidades aduaneras o derechos, entre otras cosas, que las mercancías que se venden a través de los canales tradicionales. La aplicación *plena y efectiva* de las medidas previstas en el AFC para eliminar las ineficiencias en los procedimientos de despacho, racionalizar los derechos, mejorar la transparencia en materia de prescripciones o integrar las actividades de tramitación y control de los organismos que intervienen en la frontera reducirá los costos del comercio, lo que aumentará la competitividad de las empresas en los mercados internacionales y recortará los precios que pagan los consumidores, sea cual sea el canal de compra.

*Sin embargo*, también se reconoce ampliamente que ciertas medidas de facilitación son especialmente importantes para apoyar el comercio electrónico transfronterizo, dadas sus características específicas, y que, por lo tanto, los Gobiernos deberían hacer hincapié en ellas a la hora de aplicar el AFC a fin de apoyar el crecimiento de este comercio. Estas medidas fundamentales para facilitar el comercio electrónico son las siguientes.

#### ■ Exenciones de derechos e impuestos *de minimis*

El AFC establece que los Miembros de la OMC “preverán, en la medida de lo posible, un valor de envío o una cuantía imponible *de minimis* respecto de los cuales no se recaudarán derechos de aduana ni impuestos”.<sup>25</sup> Como indican los términos de la medida, el umbral *de minimis* puede definirse a partir del valor de las mercancías o, menos habitualmente, de la cuantía de los derechos e impuestos aplicables, o una combinación del valor y la cuantía de los derechos e impuestos.

**Gráfico 6.14. Cuantía de los derechos de aduanas de minimis en 98 países (Global Express Association)<sup>26</sup>**



Fuente: [https://global-express.org/assets/files/Customs%20Committee/de-minimis/GEA%20overview%20on%20de%20minimis\\_28%20March%202018.pdf](https://global-express.org/assets/files/Customs%20Committee/de-minimis/GEA%20overview%20on%20de%20minimis_28%20March%202018.pdf)

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933953641>

La exención *de minimis* reviste una importancia específica para el comercio electrónico entre empresas y consumidores (B2C). Como se ha señalado anteriormente, la mayor parte de los paquetes entregados a través de este canal son de escaso valor, por lo que se beneficiarían de la correspondiente exoneración o exención *de minimis*. Además, aparte de los ahorros en impuestos y derechos, la implantación de una medida *de minimis* puede reducir el tiempo y el costo del despacho de aduanas, ya que se eliminan los trámites que de otro modo se requerirían para el pago y la recaudación. Como se expone más adelante, una norma *de minimis* es importante para apoyar la aplicación de ciertos procedimientos simplificados de levante.

Según se indica en el gráfico 6.14, en algunos países todavía no se ha establecido una norma *de minimis*. En los países en los que sí se contempla, la cifra de umbral autorizada puede ser mínima o estar sujeta a condiciones restrictivas. Asimismo, cuando la cuantía se especifica en la legislación, es posible que no se prevea ningún mecanismo jurídico o administrativo de ajuste periódico, de modo que la norma puede perder su efecto facilitador con el tiempo (a falta de una modificación periódica de la legislación aduanera).

La justificación tradicional de la exención es que los costos administrativos que la valoración, el pago y la recaudación suponen para el comerciante y la administración aduanera serían iguales o superiores a la cuantía de los derechos e impuestos en cuestión. Sin embargo, a la hora de fijar el umbral sería importante examinar no solo estos ahorros administrativos, sino también las repercusiones económicas globales, como son los beneficios económicos positivos derivados del aumento de las transacciones de comercio electrónico.

Una de las dificultades a las que se enfrentan los países en desarrollo y los países menos adelantados al aplicar una norma *de minimis* es su efecto en la recaudación de ingresos y, posiblemente, en los productores nacionales. También existe una preocupación sobre el uso fraudulento de la exención, como por ejemplo la presentación de declaraciones falsas sobre el precio pagado. La asistencia técnica y el apoyo para la creación de capacidad serán importantes para ayudar a los Gobiernos a analizar estas repercusiones, formular un umbral *de minimis* facilitador apropiado y establecer una gestión de riesgos y procedimientos adecuados para reducir los posibles usos indebidos.

#### ■ Procedimientos simplificados de levante

El AFC exige a los Miembros de la OMC que establezcan requisitos documentales y procedimientos simplificados para el levante de envíos urgentes, como los paquetes que llegan por vía aérea a través de servicios de entrega urgente, categoría que engloba gran parte de las transacciones transfronterizas de comercio electrónico.<sup>27</sup> Estas disposiciones del AFC contemplan la posibilidad de realizar el despacho de aduana y el levante de envíos urgentes sobre la base de los documentos de carga aérea o una declaración simplificada por sí sola, así como de proceder al levante y completar ulteriormente una declaración y el procedimiento de despacho de aduana (por ejemplo, para fines de valoración y pago de los derechos e impuestos aplicables). También se prevé que los países puedan limitar el uso de estas simplificaciones a las personas o entidades autorizadas, como los operadores de entrega urgente, que dispongan de los sistemas y procedimientos necesarios para garantizar el correcto desarrollo de la operación y permitir la supervisión aduanera.

El principal instrumento de orientación para la aplicación de estos principios contenidos en el AFC son las Directrices de la Organización Mundial de Aduanas para el levante inmediato.<sup>28</sup>

Las simplificaciones descritas en la categoría 2, que está relacionada con la exención *de minimis* mencionada anteriormente, y en la categoría 3 abarcarían una gran parte de las transacciones entre empresas y consumidores. Sin embargo, como indican las Directrices de la OMA, corresponde al país de que se trate formular esas simplificaciones y definir las condiciones de su utilización con arreglo a sus necesidades y su entorno en concreto.

Los países en desarrollo y los PMA Miembros que aún no han aplicado estas simplificaciones pueden beneficiarse de una amplia gama de medidas de asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad. La aplicación de los nuevos procedimientos puede suponer una alteración radical de los procedimientos de despacho tradicionales en vigor. Los conocimientos especializados y la creación de capacidad serán importantes para la preparación de los procedimientos y los requisitos mínimos en materia de documentos e información; para el establecimiento de criterios de admisibilidad y controles respecto de los servicios de entrega urgente y otros usuarios potenciales de estas simplificaciones; para la aplicación de un sistema de garantía adecuado; y para la evaluación y el ajuste de los sistemas informáticos aduaneros, entre otras cosas.

#### Recuadro 6.8. Directrices de la OMA para el levante inmediato

Las Directrices de la OMA son recomendaciones de ayuda para que las administraciones aduaneras desarrollen sus procedimientos nacionales a fin de hacer frente a los volúmenes cada vez mayores de envíos más pequeños que cruzan las fronteras como consecuencia del crecimiento del mercado del comercio electrónico. Se trata de posibles “soluciones” que permitan a las administraciones combinar el levante inmediato de esas mercancías con los controles pertinentes y adecuados.

Las Directrices recomiendan dividir los envíos en cuatro categorías y proponen para cada una de ellas un procedimiento de levante y unos requisitos de documentación e información.

##### ■ Categoría 1: correspondencia y documentos

- El despacho y el levante de las mercancías se realizan simultáneamente (es decir, sin documentos o procedimientos posteriores al despacho de aduana).
- Se permite el levante de las mercancías sobre la base de una “declaración refundida”, como un manifiesto o una carta de porte.
- Se requiere un mínimo de datos.

##### ■ Categoría 2: envíos de escaso valor sobre los que no se perciben derechos ni impuestos (umbral de *minimis*)

- El despacho y el levante de las mercancías se realizan simultáneamente.
- Se permite el levante de las mercancías sobre la base de una “única declaración” o una declaración simplificada.
- Se notifican los diferentes artículos del envío.

##### ■ Categoría 3: envíos de escaso valor sujetos a derechos de aduana (declaración simplificada)

- El despacho y el levante de las mercancías se realizan simultáneamente, si se presenta una declaración simplificada o completa antes de la llegada, y se calculan y pagan los derechos e impuestos.
- En caso contrario, se procede de inmediato al levante de las mercancías sobre la base de un manifiesto, una carta de porte o una declaración provisional, a reserva de la presentación de una garantía y de la obligación de presentar una declaración simplificada (que puede ser periódica) tras el levante y el pago de los derechos e impuestos.

##### ■ Categoría 4: envíos de gran valor (declaración completa)

- Se siguen los procedimientos ordinarios de despacho y levante.

La Administración de Aduanas puede realizar los controles de documentos o inspecciones físicas de mercancías de cualquier categoría sobre la base de la gestión del riesgo.

Las Directrices contienen una lista indicativa de la información exigible en las categorías 1 a 3.

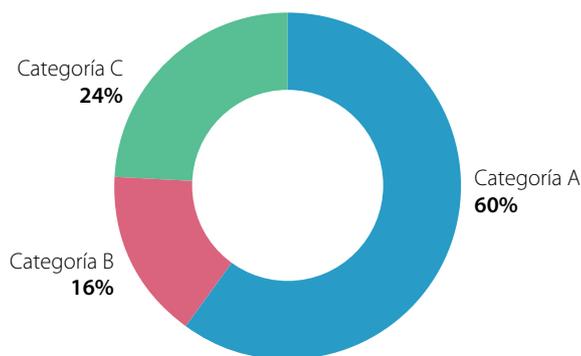
■ **Información previa a la llegada**

El AFC exige a los Miembros de la OMC que permitan la presentación de la documentación y demás información requerida para la importación -con inclusión del manifiesto y los documentos y la información de declaración de las mercancías- antes de la llegada de las mercancías, para que la administración aduanera y los demás organismos que intervienen en la frontera puedan procesar la información con antelación (determinar los controles necesarios, calcular los derechos e impuestos, etc.) y así agilizar el levante. Asimismo, debe preverse, “según proceda”, la presentación electrónica de esa información anticipada.

En sus notificaciones al Comité de Facilitación del Comercio de la OMC, la mayoría de los países en desarrollo y de los PMA Miembros de la OMC indican que, de hecho, ya han aplicado estas disposiciones sobre la tramitación previa a la llegada (categoría A).

Además, de los 16 países que notificaron al Comité de la OMC su intención de aplicar el procedimiento tras una moratoria, pero sin recurrir a asistencia técnica externa (categoría B), más de la mitad indica que aplicará la medida para finales de 2020.

**Gráfico 6.15. Párrafo 1 del artículo 7 del AFC (tramitación previa a la llegada): notificaciones sobre la aplicación**



Fuente: Base de Datos del Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (TFAF) de la OMC.  
 StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933953660>

La aplicación plena y efectiva de la tramitación previa a la llegada en el contexto del comercio electrónico plantea a las autoridades aduaneras y demás organismos que intervienen en la frontera de los países en desarrollo y de los PMA problemas específicos que no se dan en la misma medida en los canales tradicionales. Habida cuenta de los niveles de automatización, es menos probable que las declaraciones sobre los paquetes pequeños que circulan por el canal postal internacional se presenten en formato electrónico o por adelantado. Debido a que la legislación nacional suele permitir el levante de mercancías de poco valor sobre la base de declaraciones simplificadas (por ejemplo, con arreglo a los procedimientos de levante inmediato descritos anteriormente), los organismos que intervienen en la frontera disponen de menos datos para el análisis de riesgos. Es posible que los expedidores ocasionales que suelen participar en transacciones de comercio electrónico no sean conocidos por las autoridades aduaneras (es decir, que sean comerciantes sin un historial de cumplimiento) y que, debido a que no suelen estar versados en las prescripciones aduaneras, los datos que faciliten no sean tan fiables. Por consiguiente, aunque el ritmo de aplicación del párrafo 1 del artículo 7 del AFC parece elevado, es posible que se deba prestar más atención a superar las dificultades específicas que plantea el levante rápido de mercancías en la esfera del comercio electrónico recurriendo a la asistencia técnica y al apoyo para la creación de capacidad que corresponda. En particular, podría apoyarse la aplicación de las diversas iniciativas de la OMA y de la Unión Postal Universal (UPU) para el intercambio electrónico anticipado de los datos postales.<sup>29</sup>

### ■ Procedimientos simplificados para la reexportación/reimportación de las devoluciones

Para que el mercado transfronterizo del comercio electrónico crezca, la demanda de los consumidores exige que se facilite la devolución de las mercancías al vendedor y, a ser posible, el envío de la mercancía sustitutoria. Por consiguiente, para responder a esta demanda sería importante aplicar procedimientos aduaneros simplificados que acelerasen la reexportación (por parte del consumidor) y la reimportación (por parte del vendedor), así como facilidades en materia de derechos e impuestos, incluido un régimen simplificado de devolución de los derechos.

### ■ Coordinación de los organismos que intervienen en la frontera

La aplicación plena y efectiva de las disposiciones del AFC sobre coordinación y cooperación de los organismos que intervienen en la frontera es esencial. En términos de facilitación, los beneficios del levante inmediato de una entrega urgente por vía aérea son limitados si el operador debe esperar la autorización de otros organismos que intervienen en la frontera, como los servicios de cuarentena. La adaptación de la presencia y el horario de trabajo de los organismos que intervienen en la frontera en las instalaciones de carga aérea, la integración de sus procedimientos y controles y el intercambio de información previa a la llegada y relativa a los riesgos son esenciales para agilizar el levante.

La coordinación con los servicios postales nacionales (públicos y privados) reviste especial importancia, habida cuenta del gran volumen, cada vez mayor, de paquetes y envíos del servicio de correo urgente que transitan por la cadena de suministro postal internacional y dado que el despacho de esos envíos postales es una responsabilidad compartida de las administraciones de aduanas y del servicio postal. Como quiera que los procedimientos de los servicios postales suelen ser manuales y en papel, es evidente que se necesita asistencia técnica o de otra índole para simplificar e integrar los procedimientos de despacho y permitir el intercambio automatizado de datos con las administraciones de aduanas, de conformidad con las normas y recomendaciones de la UPU y la OMA.

### Asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad en materia de comercio electrónico

Los elementos esenciales de una transacción de comercio electrónico entre una empresa y un consumidor son: i) un vendedor con presencia en Internet (una página web), que acepta pedidos en línea; ii) un comprador con acceso a Internet, que realiza el pedido; iii) un método de pago (por ejemplo, tarjeta de crédito, monedero electrónico, pago contra reembolso, etc.); y iv) la entrega de mercancías.<sup>30</sup> Además de las cuestiones relativas a la facilitación del comercio que se derivan de la entrega transfronteriza de mercancías, como se ha mencionado anteriormente, los países en desarrollo y los PMA se enfrentan a dificultades específicas en relación con cada uno de estos elementos. Estos obstáculos son, entre otros, una infraestructura de TIC y un suministro de energía poco fiables, un acceso limitado a los sistemas internacionales de pago electrónico, un marco jurídico deficiente en materia de transacciones electrónicas y una infraestructura de distribución y logística insuficiente. Un recurso valioso que puede ayudar a estos países a determinar los obstáculos específicos y la asistencia técnica y el apoyo para la creación de capacidad que necesitan para participar más plenamente en el mercado del comercio electrónico es la “Evaluación del grado de preparación para el comercio electrónico” de la UNCTAD.

Las notificaciones de los países en desarrollo y PMA Miembros de la OMC indican que la demanda de asistencia técnica para apoyar la aplicación de las disposiciones del AFC relativas a las transacciones de comercio electrónico no es particularmente elevada. Solo el 25% de los países en desarrollo y PMA Miembros de la OMC han indicado que necesitan apoyo externo para aplicar las disposiciones del AFC relativas a la entrega urgente, lo que incluye los procedimientos de levante inmediato, la exoneración o exención *de minimis* y otras medidas de simplificación descritas anteriormente.<sup>31</sup> Una evaluación del grado de preparación para el comercio electrónico puede ser útil para ayudar a los Gobiernos y las partes interesadas a confirmar la situación actual, comprender mejor el potencial de desarrollo y los obstáculos para el crecimiento de su mercado de comercio electrónico y, si procede, reorientar las prioridades de aplicación y revisar las necesidades de asistencia técnica.

**Recuadro 6.9. Facilitación del comercio y comercio electrónico: las dos caras de la moneda**

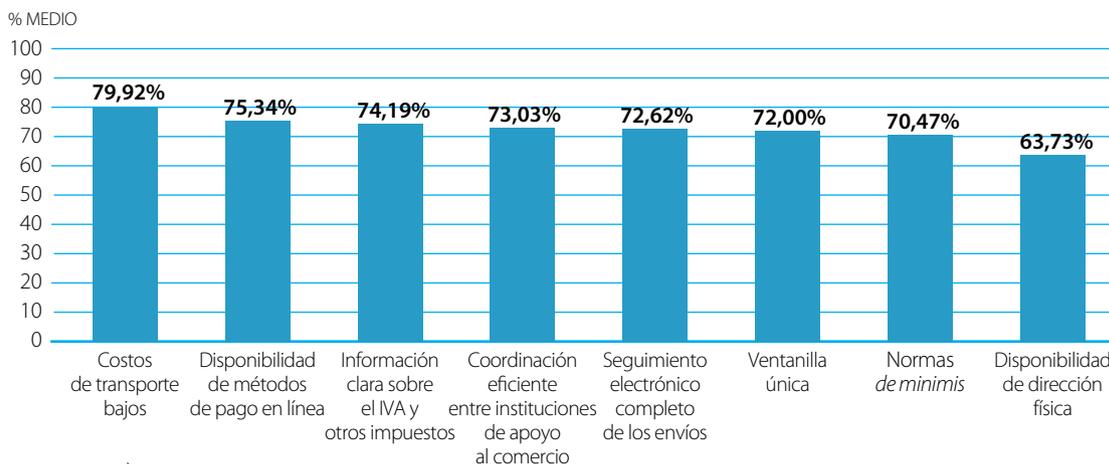
Aunque el comercio electrónico conlleva la compra y venta en línea, todavía depende de la entrega física de las mercancías. Una logística deficiente sigue siendo un obstáculo para las transacciones transfronterizas de comercio electrónico en muchas economías en desarrollo. Si bien los costos de transporte se están reduciendo y la conectividad del transporte marítimo ha mejorado, la brecha entre los países mejor y peor conectados se está ensanchando y los costos de transporte y los plazos de entrega a menudo siguen siendo excesivos. La agilización del despacho de aduana, la simplificación de los procedimientos en frontera, la facilitación del comercio electrónico y la mejora de la interoperabilidad entre los proveedores de transporte constituyen una prioridad absoluta para estas economías.

Así se plasmó en la “Evaluación del grado de preparación para el comercio electrónico” realizada por la UNCTAD en 17 PMA. Las conclusiones de los informes de evaluación incluyen elementos destacados que forman parte de las medidas relativas a la logística comercial. Se ha concedido una gran importancia a cuestiones tales como la ventanilla única o la coordinación entre las instituciones de apoyo al comercio.

Las observaciones formuladas en la encuesta indican que la logística comercial y las medidas de facilitación del comercio transfronterizo revisten una importancia crucial para establecer un entorno de comercio electrónico plenamente desarrollado. Esto demuestra que los encargados de la formulación de políticas deben centrar sus reformas en materia de facilitación del comercio específicamente en medidas de logística comercial y facilitación del comercio tanto dentro del país como en la frontera. La digitalización y la mejora de la coordinación entre las instituciones de apoyo al comercio pueden contribuir a fomentar un régimen de comercio electrónico sostenible y competitivo.

**Gráfico 6.16. Elementos de gran importancia en la creación de un entorno propicio para el comercio electrónico**

(El gráfico refleja las observaciones de nueve PMA en el marco de la “Evaluación del grado de preparación para el comercio electrónico” de la UNCTAD).



Fuente: UNCTAD

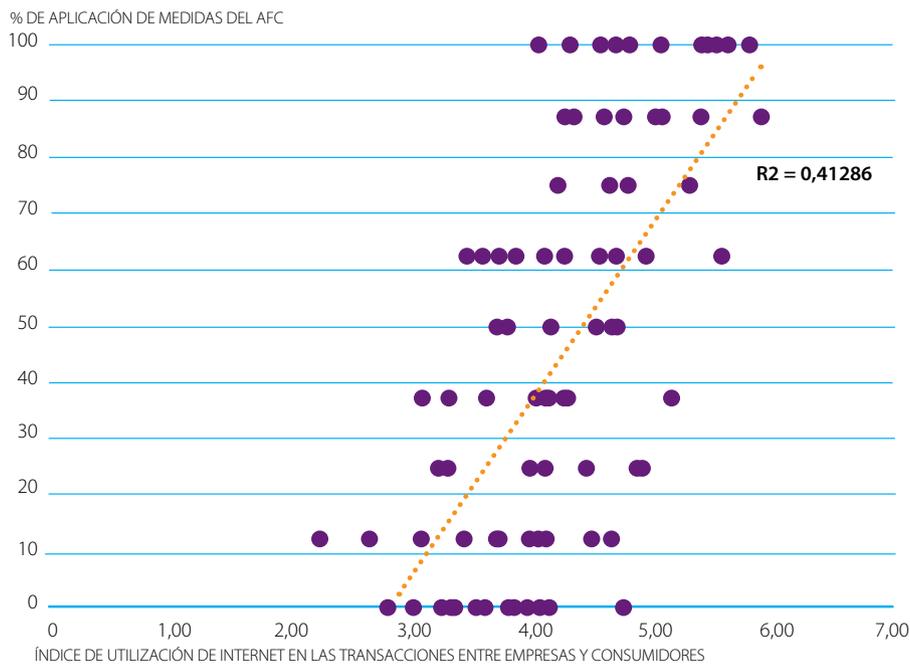
Las transacciones de comercio electrónico plantean a los organismos que intervienen en la frontera dificultades específicas que no se dan en la misma medida en el canal tradicional. En la cadena de suministro de comercio electrónico entre empresas y consumidores, el aumento del número de microempresas y pequeñas y medianas empresas, así como de consumidores, sobre los que existe poca información, constituye un reto específico para la evaluación de riesgos en las aduanas.<sup>32</sup> El servicio postal nacional, que normalmente opera en un entorno manual y emplea papel, es uno de los organismos que intervienen en la frontera con el que la coordinación y la cooperación en materia de transacciones de comercio electrónico han cobrado importancia. Los requisitos de información y las modalidades de acceso a la información de las pymes, que por lo general solo participan ocasionalmente en el comercio electrónico transfronterizo, no son los mismos que los de las empresas que participan regularmente en transacciones tradicionales de importación o exportación.

**Recuadro 6.10. Correlación entre la aplicación del AFC y el índice de utilización de Internet en las transacciones entre empresas y consumidores, por regiones (continúa en la página siguiente)**

Existe una correlación entre la aplicación de las medidas del AFC<sup>33</sup> pertinentes para el comercio electrónico y el índice de utilización de Internet en las transacciones entre empresas y consumidores<sup>34</sup> en los países.

Como se muestra en el gráfico 6.17, los países que más utilizan Internet en las transacciones entre empresas y consumidores tienden a aplicar un mayor número de las medidas del AFC relativas al comercio electrónico<sup>35</sup>, que notifican a la OMC como compromisos de la categoría A. Una mayor utilización de Internet por parte de las empresas y los consumidores facilita la aplicación de las reformas en materia de facilitación del comercio que favorecen dichas transacciones.

**Gráfico 6.17. Correlación entre la utilización de Internet en las transacciones entre empresas y consumidores y el grado de aplicación del AFC (medidas relativas al comercio electrónico)**

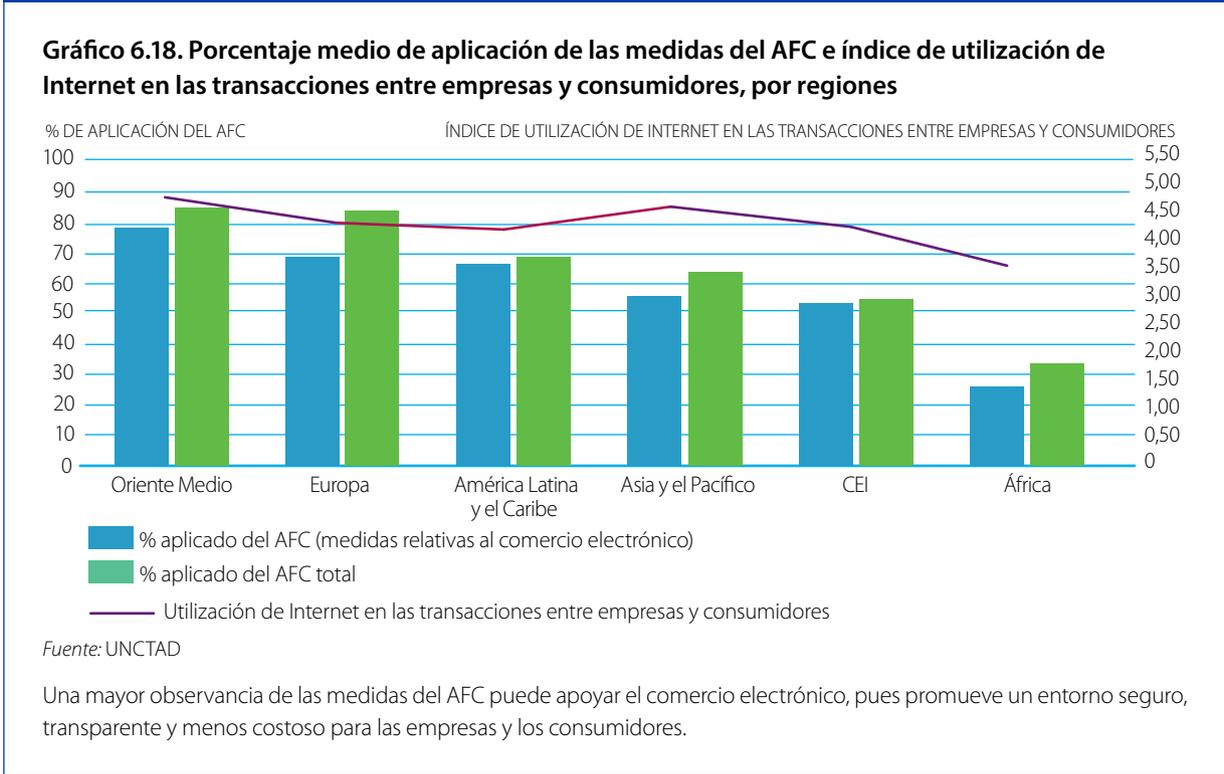


Los países que antes notificaron la aplicación del AFC registran una mayor tasa de utilización de Internet en las transacciones entre empresas y consumidores. Los países que notificaron la aplicación de medidas de facilitación del comercio en 2014 presentan un índice medio de utilización de Internet entre empresas y consumidores de 4,54, mientras que el índice es de apenas 3,44 para los países que las notificaron en 2018.

Si se examinan los datos a nivel regional, como se muestra en el gráfico 6.18, en promedio, casi todas las regiones han aplicado al menos la mitad de las medidas del AFC relativas al comercio electrónico. África presenta la tasa más baja de aplicación de las medidas previstas en el AFC y el peor índice de utilización de Internet en las transacciones entre empresas y consumidores.

Una mayor observancia de las medidas del AFC puede favorecer el comercio electrónico, pues promueve un entorno seguro, transparente y menos costoso para las empresas y los consumidores.

**Recuadro 6.10. Correlación entre la aplicación del AFC y el índice de utilización de Internet en las transacciones entre empresas y consumidores, por regiones**



No obstante, con asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad se establecen las bases generales sobre las que se pueden abordar estos retos específicos. En efecto, como se ha indicado en la parte II del presente capítulo, los países en desarrollo y PMA Miembros, con apoyo técnico, establecen o refuerzan sus sistemas y procedimientos de gestión del riesgo de las administraciones de aduanas y demás organismos que intervienen en la frontera, y mejoran la técnica de análisis de riesgos, que será esencial para permitir el levante inmediato de las mercancías de bajo riesgo. Asimismo, la mejora de la coordinación de los controles y el intercambio de información entre los organismos que intervienen en la frontera, con miras a establecer una ventanilla única electrónica, promueve un levante más rápido de las mercancías de bajo riesgo, tanto si llegan a través del canal del comercio electrónico como por otros medios. La creación de portales de información comercial y la publicación de guías en lenguaje sencillo acerca de las prescripciones -lo que también constituye un objetivo en las primeras fase de apoyo- son particularmente importantes para que las pymes puedan cumplir las prescripciones de los organismos que intervienen en la frontera (respecto de las cuales suelen tener mucha menos experiencia que las empresas más grandes y menos recursos para la investigación) a fin de aprovechar la simplificación de los procedimientos de levante.

Los datos parecen indicar que esas mejoras en el entorno de facilitación del comercio son un posible catalizador del comercio electrónico.

De cara al futuro, para facilitar más las transacciones de comercio electrónico, será necesario ampliar las reformas que actualmente se están llevando a cabo en materia de gestión del riesgo, transparencia o coordinación en la frontera y centrarlas en las dificultades específicas que plantean las transacciones de comercio electrónico. Como se ha señalado anteriormente, una evaluación de la preparación para el comercio electrónico o similar sería valiosa como punto de partida para determinar las carencias y las necesidades de apoyo a este respecto.

## CONCLUSIÓN

Se ha prestado un apoyo considerable en forma de asistencia técnica y creación de capacidad para ayudar a los países en desarrollo y PMA Miembros de la OMC a aplicar el AFC. ¿De qué modo esta financiación favorece la aplicación, qué avances se han logrado y qué repercusiones se han observado?

La experiencia del Programa de Apoyo a la Facilitación del Comercio (TFSP) del Grupo del Banco Mundial y del Programa de Facilitación del Comercio de la UNCTAD (organizaciones ambas que son proveedoras de asistencia relacionada con el comercio), así como el trabajo analítico de la OCDE, permiten avanzar respuestas a estas preguntas.

Como se ha expuesto en el presente capítulo, la selección de objetivos del apoyo viene determinada por la demanda de los clientes y la lógica de secuenciación que sugiere el Acuerdo, según la cual se concede prioridad a ciertas medidas esenciales para permitir la aplicación de otras. Por consiguiente, por lo general se ha dado prioridad al establecimiento de comités nacionales de facilitación del comercio, que son los órganos nacionales necesarios para supervisar la aplicación; a la realización de estudios sobre el tiempo necesario para el levante, que proporcionan a los países una referencia para medir los progresos realizados; y a la aplicación de políticas y procedimientos de gestión del riesgo, que son una condición previa para simplificar los procesos de control y levante. El apoyo solicitado en relación con estas medidas suele adoptar la forma de conocimientos técnicos y analíticos especializados, y se ha destinado en gran medida a la autoridad ejecutiva y a la Administración de Aduanas.

La orientación actual y futura de la ayuda también viene dada por las notificaciones que los países en desarrollo y los PMA Miembros presentan a la OMC en virtud de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado del AFC. Existe una gran demanda de asistencia técnica por parte de estos países para la aplicación de las medidas del AFC relativas a la ventanilla única, la gestión del riesgo, los estudios sobre el tiempo necesario para el levante y la transparencia. Las formas de apoyo más solicitadas en las notificaciones son la creación de capacidad, el apoyo legislativo y las TIC, entre otras. En este capítulo se sugiere que esas notificaciones revelan una preocupación particular por la capacidad y los recursos para la aplicación de que disponen los organismos técnicos que intervienen en la frontera, que no suelen haber hecho tantos progresos en el Programa de Facilitación del Comercio como la administración aduanera.

Un elemento importante del apoyo es el establecimiento de mecanismos para cuantificar los progresos en la aplicación y evaluar los efectos. En el marco del Programa de Apoyo a la Facilitación del Comercio (TFSP) del Grupo del Banco Mundial, se desarrolló un instrumento de seguimiento de la conformidad con el AFC para que los países pudiesen medir sus progresos en relación con la aplicación “plena y efectiva” de las diferentes medidas del Acuerdo. Las primeras mediciones realizadas con este instrumento indican que la Ayuda para el Comercio ha tenido efectos positivos de mejora de la conformidad con el AFC en los países receptores de apoyo del TFSP.

De la misma manera, los indicadores de facilitación del comercio de la OCDE muestran que la aplicación del AFC está muy avanzada, si bien los resultados varían entre los distintos grupos de ingresos y dentro de cada uno de ellos. Las primeras mejoras se producen en esferas como la automatización y la racionalización de los procedimientos y la colaboración con la comunidad comercial; las mayores dificultades tienen que ver con la cooperación entre los organismos nacionales que intervienen en la frontera y sus homólogos transfronterizos.

Las reformas en materia de facilitación del comercio están teniendo repercusiones positivas. Según los datos de informes de países, se han reducido las inspecciones físicas, se han eliminado documentos innecesarios y se han automatizado procesos manuales a través de la aplicación de las medidas del AFC. Las conclusiones de los estudios iniciales sobre el tiempo necesario para el levante muestran una reducción de los plazos de despacho. Las encuestas generales del Banco Mundial sobre facilitación del comercio también indican que se están logrando mejoras en la reducción del tiempo y el costo en los países que reciben apoyo. Los estudios de la OCDE destacan el efecto positivo de la facilitación del comercio en la internacionalización de las pymes -un mensaje del que también se hicieron eco las respuestas de los países en desarrollo en el marco del ejercicio conjunto OCDE-OMC de vigilancia y evaluación-.

Para que los países en desarrollo y los PMA Miembros puedan supervisar y demostrar mejor los progresos y los efectos de las reformas, en el presente capítulo se plantea la necesidad de apoyo continuo para el establecimiento de sistemas e instrumentos adecuados de vigilancia y evaluación.

Por último, en este capítulo se ha examinado la cuestión específica de cómo la Ayuda para el Comercio puede apoyar la facilitación del comercio de mercancías vendidas a través del comercio electrónico, un mercado con un enorme potencial de exportación para las pymes, que representan la mayor parte de las empresas en la mayoría de los países en desarrollo y los países menos adelantados.

Las dificultades que el comercio transfronterizo de mercancías vendidas a través del comercio electrónico plantea en relación con la facilitación del comercio suelen ser las mismas que presenta el comercio de mercancías que se venden a través de los canales tradicionales. En ambos casos se necesita una respuesta muy similar, que conlleva la aplicación plena y efectiva de las medidas previstas en el AFC. Sin embargo, dada la naturaleza de las transacciones de comercio electrónico, su desarrollo depende especialmente de ciertas medidas del AFC y otras reformas en materia de facilitación del comercio, como la aplicación de una exención *de minimis* con fines de facilitación; los procedimientos simplificados de levante para los envíos por vía aérea que contempla el AFC; los procedimientos previos a la llegada previstos en el AFC; y una coordinación más estrecha de los organismos que intervienen en la frontera, en particular entre la Administración de Aduanas y el servicio postal nacional. En el presente capítulo se sugiere que, a fin de contribuir al desarrollo de los mercados de comercio electrónico, la Ayuda para el Comercio podría destinarse eficazmente a ampliar las reformas que actualmente se están llevando a cabo en materia de gestión del riesgo, transparencia o coordinación en la frontera para abarcar también las dificultades específicas que plantean las transacciones de comercio electrónico. ■

## NOTAS

1. Base de Datos del Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (TFAF) de la OMC, <https://www.tfadatabase.org/> (denominada en adelante “Base de Datos del TFAF”). La información de la Base de Datos del TFAF de este capítulo data del 15 de febrero de 2019.
2. Base de Datos del TFAF. Estimación basada en las notificaciones presentadas por los Miembros de la OMC en virtud del párrafo 1 del artículo 22 del AFC. Es probable que este cálculo se haya subestimado, ya que las notificaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 22 correspondientes a 2017 y 2018 no están completas y la estimación no tiene en cuenta el apoyo prestado no sujeto a notificación (por ejemplo, el apoyo prestado por los países en desarrollo Miembros de la OMC).
3. Los asociados para el desarrollo del TFSP del Grupo del Banco Mundial son el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio de Australia (DFAT), el Ministerio de Asuntos Mundiales del Canadá, la Unión Europea, el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos de Suiza (SECO), el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, UK Aid) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
4. Párrafo 3 b) del artículo 21 del AFC.
5. Los Miembros de la OMC acordaron formalmente iniciar las negociaciones sobre la facilitación del comercio en julio de 2004, tomando como base las modalidades que figuran en el anexo D del denominado “Paquete de Julio”. Las organizaciones internacionales con una función reconocida en la aplicación de las reformas relacionadas con la facilitación del comercio y a las que se hace referencia en ese anexo se han denominado posteriormente organizaciones del anexo D. Son, entre otras, el FMI, la OCDE, la UNCTAD y la OMA. Organización Mundial del Comercio, anexo D del Programa de Trabajo de Doha, documento WT/L/579 (2 de agosto de 2004).
6. Base de Datos del TFAF. En estas notificaciones, algunos países de la OMC designaron parte de una disposición del AFC en una categoría y parte en una categoría diferente. A efectos del presente análisis, se considera que un país ha notificado una disposición íntegra del AFC en una determinada categoría si ha clasificado esa disposición en dicha categoría total o parcialmente.
7. En este y otros gráficos de esta subsección, el porcentaje representa el número de solicitudes (por ejemplo, de apoyo para el establecimiento de la ventanilla única) en relación con el número total de notificaciones de la categoría C presentadas respecto de todas las medidas.
8. Los plazos para presentar esta notificación son diferentes según se trate de países en desarrollo o PMA Miembros.

“Categoría C para los países en desarrollo Miembros

- c) En el momento de la entrada en vigor del presente Acuerdo, cada país en desarrollo Miembro notificará al Comité las disposiciones que haya designado para su inclusión en la categoría C y sus correspondientes fechas indicativas para la aplicación. A efectos de transparencia, las notificaciones que se presenten incluirán información sobre la asistencia y el apoyo para la creación de capacidad que el Miembro requiera para la aplicación.

Categoría C para los países menos adelantados Miembros

- c) A efectos de transparencia y con objeto de facilitar la concertación de arreglos con los donantes, un año después de la entrada en vigor del presente Acuerdo cada país menos adelantado Miembro notificará al Comité las disposiciones que haya designado para su inclusión en la categoría C, teniendo en cuenta la máxima flexibilidad prevista para los países menos adelantados Miembros.

- d) Un año después de la fecha estipulada en el apartado c) *supra*, los países menos adelantados Miembros notificarán información sobre la asistencia y el apoyo para la creación de capacidad que el Miembro requiera para la aplicación”.
9. En estas notificaciones se suele indicar que dicha información está “por determinar”. Todas las notificaciones de este tipo fueron presentadas por PMA. El plazo previsto en el Acuerdo para que los PMA faciliten esta información (véase la nota 8) aún no ha expirado.
  10. Sin embargo, cabe señalar que entre estos 44 países figuran solo 2 PMA Miembros, por lo que es posible que las necesidades de asistencia técnica expresadas no reflejen plenamente la perspectiva de los PMA.
  11. Véase el gráfico 6.2 *supra*.
  12. Para que la aplicación siga siendo viable, en cada país se definen cuatro organismos que representan al Gobierno en su conjunto: 1) una administración de aduanas; 2) un organismo de protección fitosanitaria y cuarentena; 3) una oficina de normas; y 4) un organismo responsable de la salud.
  13. A la hora de diseñar la herramienta se partió del supuesto de que el objetivo de la aplicación era obtener el máximo beneficio económico a través de la facilitación, más que la observancia técnica y jurídica del Acuerdo. Sirviéndose de sus propios indicadores de facilitación del comercio para supervisar el progreso de los países en la aplicación del AFC, la OCDE estima que la reducción potencial de costos derivada de una aplicación “plena” del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC es del 16,5% de los costos totales para los países de ingresos bajos, del 17,4% para los países de ingresos medianos bajos, y del 14,6% para los países de ingresos medianos altos; por otra parte, en el caso de una aplicación menos ambiciosa, limitada al cumplimiento de las disposiciones obligatorias del Acuerdo, la reducción potencial alcanza el 12,6% para los países de ingresos bajos, el 13,7% para los países de ingresos medianos bajos y el 12,8% para los países de ingresos medianos altos. OCDE (2018), *Trade Facilitation and the Global Economy*, OECD Publishing, París.
  14. Según la Base de Datos del TFAF, las medidas con menor tasa de aplicación son las siguientes:
    - párrafo 4 del artículo 10: ventanilla única;
    - párrafo 7 del artículo 7: operadores autorizados;
    - párrafo 3 del artículo 5: procedimientos de prueba;
    - artículo 3: resoluciones anticipadas;
    - párrafo 6 del artículo 7: plazos medios de levante;
    - artículo 8: cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera;
    - párrafo 3 del artículo 1: servicios de información;
    - párrafo 2 del artículo 1: información disponible por medio de Internet;
    - párrafo 4 del artículo 7: gestión de riesgo.
  15. Preámbulo del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.
  16. Por consiguiente, en el Acuerdo “se alienta a los Miembros a calcular y publicar el plazo medio necesario para el levante de las mercancías periódicamente y de manera uniforme, utilizando herramientas tales como, entre otras, el Estudio de la Organización Mundial de Aduanas sobre el tiempo necesario para el levante”. Párrafo 6 del artículo 7 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC (Establecimiento y publicación de los plazos medios de levante).

17. Siguen existiendo importantes lagunas de datos sobre la naturaleza exacta de los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en el comercio transfronterizo y sobre las repercusiones de género que tiene la mejora de los procedimientos aduaneros y en frontera. Es esencial colmar estas lagunas para optimizar el diseño y la aplicación de reformas de política e intervenciones programáticas eficaces que potencien al máximo los beneficios del comercio para todos. Con este fin, el TFSP del Grupo del Banco Mundial ha iniciado las labores para contribuir a colmar algunas de las lagunas de conocimientos mediante la recopilación de datos en encuestas presenciales. Esta actividad, de carácter experimental, se está llevando a cabo en la región de Asia Oriental y el Pacífico.
18. La OCDE define el comercio electrónico como “la compra o venta transfronteriza de bienes o servicios a través de redes informáticas mediante métodos específicamente diseñados para recibir o realizar pedidos. Aun cuando los pedidos de bienes o servicios se reciben o colocan electrónicamente, no es necesario que el pago y la entrega o prestación final de los bienes o servicios se realicen en línea. Las transacciones de comercio electrónico pueden ser transacciones entre empresas, unidades familiares, particulares, Gobiernos y otras organizaciones públicas o privadas”. Glosario de términos estadísticos de la OCDE: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4721>.
19. Véase, por ejemplo, UNCTAD, *Informe sobre la Economía de la Información 2015: Liberar el potencial del comercio electrónico para los países en desarrollo* (2015); Centro de Comercio Internacional (ITC), *Bringing SMEs onto the E-Commerce Highway* (2016); Organización Mundial de Aduanas, *WCO Study Report on Cross-Border E-Commerce* (marzo de 2017). Estas observaciones también se basan en una próxima nota del Grupo del Banco Mundial: *Facilitation and Logistics for E-commerce* (autor: Ankur Huria).
20. Según encuestas realizadas a consumidores de comercio electrónico transfronterizo, el 61% de los paquetes enviados están valorados en menos de EUR 50 y el 84% pesan 2 kg o menos. International Post Corporation, *Cross-Border E-Commerce Shopper Survey 2018* (enero de 2019).
21. eMarketer; Statista.
22. UNCTAD, *Informe sobre la Economía de la Información 2015*, página 12.
23. DHL, *The 21st Century Spice Trade: A Guide to the Cross-Border E-commerce Opportunity* (2016).
24. UNCTAD, *Informe sobre la Economía de la Información 2015*, página 6.
25. “8.2 A reserva de lo dispuesto en los párrafos 8.1 y 8.3, los Miembros: (...) d) preverán, en la medida de lo posible, un valor de envío o una cuantía imponible *de minimis* respecto de los cuales no se recaudarán derechos de aduana ni impuestos, salvo en el caso de determinadas mercancías prescritas. No están sujetos a la presente disposición los impuestos internos, como los impuestos sobre el valor añadido y los impuestos especiales sobre el consumo, que se apliquen a las importaciones de forma compatible con el artículo III del GATT de 1994”. Párrafo 8 del artículo 7 del AFC.
26. Encuesta mundial (con inclusión de los 28 Estados miembros de la UE) de la Global Express Association sobre las cuantías *de minimis* de derechos de aduana, convertidas a dólares de los Estados Unidos (<https://global-express.org/index.php?id=14>). La cuantía de *de minimis* media de los países encuestados es de aproximadamente USD 150.
27. “8.2 A reserva de lo dispuesto en los párrafos 8.1 y 8.3, los Miembros:
  - a) reducirán al mínimo la documentación exigida para el levante de los envíos urgentes de conformidad con el párrafo 1 del artículo 10 y, en la medida de lo posible, permitirán el levante sobre la base de una presentación única de información sobre determinados envíos;
  - b) permitirán el levante de los envíos urgentes en circunstancias normales lo más rápidamente posible después de su llegada, siempre que se haya presentado la información exigida para el levante;

- c) se esforzarán por aplicar el trato previsto en los apartados a) y b) a los envíos de cualquier peso o valor reconociendo que a un Miembro le está permitido exigir procedimientos adicionales para la entrada, con inclusión de declaraciones y documentación justificante y del pago de derechos e impuestos, y limitar dicho trato basándose en el tipo de mercancía, siempre que el trato no se aplique únicamente a mercancías de valor bajo, tales como los documentos”.
28. Directrices de la Organización Mundial de Aduanas para el levante inmediato de los envíos por las aduanas, versión III (junio de 2018).
  29. Entre ellas figuran las propuestas de Directrices conjuntas OMA-UPU sobre el intercambio de datos electrónicos anticipados entre los servicios postales y las administraciones de aduanas. Según la OMA, las Directrices “tienen por objeto proporcionar orientación política y técnica a los operadores postales designados y a las administraciones de aduanas sobre el establecimiento del intercambio de datos electrónicos anticipados, así como obtener apoyo dentro de las respectivas organizaciones para la adopción de este proyecto de desarrollo con carácter prioritario. Su publicación está prevista para junio de 2019, una vez que las apruebe el Consejo de la OMA”. <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2018/november/wco-upu-contact-committee-endorses-joint-guidelines.aspx>.
  30. Índice de comercio electrónico B2C de la UNCTAD de 2017 (octubre de 2017).
  31. Base de Datos del TFAF. Cincuenta y nueve (60%) países en desarrollo o PMA Miembros de la OMC han clasificado el párrafo 8 del artículo 7 del AFC (envíos urgentes) en la categoría A, lo que indica que la medida se ha aplicado plenamente.
  32. *WCO Study Report on Cross-Border E-Commerce*.
  33. Los datos muestran las medidas notificadas por los Miembros de la OMC en la categoría A, y se da por supuesto que las han aplicado.
  34. Datos del índice de preparación para conexiones a redes del Foro Económico Mundial.
  35. En todos los análisis realizados se han utilizado las medidas del AFC pertinentes para el comercio electrónico que figuran en los párrafos 1, 2, 4, 6 y 8 del artículo 7; el artículo 8; y los párrafos 1 y 4 del artículo 10.

## REFERENCIAS

OCDE (2018), *Trade Facilitation and the Global Economy*, OECD Publishing, París.

OCDE (2019a), *Helping SMEs internationalise through trade facilitation*.

OCDE (2019b), *Participation and benefits of SMES in GVCs in Southeast Asia*.