

Índice

Agradecimientos y Descargo de responsabilidad	2
Prólogo del Director General de la OMC	3
Resumen	4
I La economía y el comercio mundiales en 2014 y comienzos de 2015	14
II Acelerar el comercio: ventajas y desafíos de la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC	34
A Introducción	36
1. ¿Por qué la facilitación del comercio?	38
2. Definir la facilitación del comercio	39
3. Estructura del informe	41
B La facilitación del comercio en su contexto	42
1. La facilitación del comercio en la OMC	44
2. La facilitación del comercio en los acuerdos comerciales regionales	49
3. La facilitación del comercio en otras organizaciones internacionales	56
4. Conclusiones	59
C Teoría y medición de la facilitación del comercio	62
1. La facilitación del comercio en los modelos de comercio internacional	64
2. La justificación económica de un acuerdo internacional sobre facilitación del comercio	69
3. La medición de la facilitación del comercio	72
4. Conclusiones	77
D Estimación de los beneficios del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio	80
1. Reducción de los costos comerciales	82
2. Aumento de los flujos comerciales y del PIB	88
3. Efectos diferenciados de la facilitación del comercio	100
4. Efectos inducidos de la aplicación de la facilitación del comercio	105
5. Conclusiones	111
E Dificultades en la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio	120
1. Descripción general de las dificultades que plantea la aplicación	122
2. Evaluar las necesidades de los países en desarrollo relacionadas con la aplicación	122
3. Costos de aplicación de la reforma para la facilitación del comercio	130
4. El Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio	140
5. Experiencias de reformas eficaces en los países: ¿cuáles son sus enseñanzas?	143
6. Vigilar la aplicación del AFC	149
7. Conclusiones	149
F Conclusiones	152
Bibliografía	154
Notas técnicas	159
Abreviaturas y símbolos	163
Lista de gráficos, cuadros y recuadros	165
Miembros de la OMC	169
Informes sobre el Comercio Mundial de años anteriores	170

Agradecimientos

El *Informe sobre el Comercio Mundial 2015* ha sido elaborado bajo la responsabilidad general de Xiaozhun Yi, Director General Adjunto de la OMC, y Robert Koopman, Director de la División de Estudios Económicos y Estadística. El informe de este año ha sido coordinado por Coleman Nee y Robert Teh. Los autores del informe son Marc Auboin, Marc Bacchetta, Cosimo Beverelli, John Hancock, Christian Henn, Alexander Keck, José Antonio Monteiro, Coleman Nee, Simon Neumueller, Roberta Piermartini y Robert Teh (División de Estudios Económicos y Estadística); y Nora Neufeld (División de Acceso a los Mercados).

La parte I del informe, sobre la evolución del comercio en 2014 y comienzos de 2015, ha sido redactada por Coleman Nee, con aportaciones estadísticas del personal de la Sección de Estadísticas del Comercio Internacional, bajo la supervisión de Andreas Maurer. Chahir Zaki, Lionel Fontagné, Gianluca Orefice, Nadia Rocha y Álvaro Espitia Rueda han redactado los documentos de antecedentes de la parte II. Se han realizado simulaciones del modelo de equilibrio general computable en estrecha colaboración con Lionel Fontagné, de la Escuela de Economía de París (Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne) y Jean Fouré, del Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII). Evdokia Moïsé y Silvia Sorescu, de la OCDE, facilitaron estimaciones desglosadas de las reducciones de los costos comerciales basadas en los Indicadores de la facilitación del comercio de la OCDE. Hubert Escaith, Thomas Verbeet bajo la supervisión de Jürgen Richtering, y Sheri Rosenow aportaron otras contribuciones escritas. Michela Esposito, Hyoungmin Han, Etienne Michaud, Sebastien Peytrignet, Rohit Ticku, Matthias Van Den Heuvel y Luis Vivas contribuyeron a las tareas de investigación. Dolores Halloran (División de Acceso a los Mercados)

y Rainer Lanz y Théo Mbise (División de Desarrollo) aportaron gráficos y datos adicionales.

Varias Divisiones de la Secretaría de la OMC formularon aportaciones y observaciones valiosas a las versiones provisionales del informe. En particular, han colaborado estrechamente en diversas fases de la preparación del informe los colegas de la División de Acceso a los Mercados Nora Neufeld y Sheri Rosenow, y los colegas de la División de Desarrollo Rainer Lanz y Michael Roberts. Los autores desean agradecer asimismo el asesoramiento impartido por varios colegas de la División de Estudios Económicos y Estadística (Hubert Escaith y Mark Koulen) y el Gabinete del Director General (Aegyoun Jung, David Tinline, Tim Yeend).

Las siguientes personas ajenas a la Secretaría de la OMC también formularon observaciones útiles sobre las distintas versiones: Jean-François Arvis, Ken Ash, Yann Duval, Andrew Grainger, Russell Hillberry, Bernard Hoekman, Jann Hoffmann, Gary Hufbauer, Marion Jansen, Patrick Low, Catherine Mann, Evdokia Moïsé, Maria Persson, Ben Shepherd, Robert Staiger, Marinos Tsigas, Christian Volpe, John Whalley y Yoto Yotov.

La producción del informe estuvo a cargo de Paulette Planchette, de la División de Estudios Económicos y Estadística, en colaboración con Anthony Martin, Heather Sapey-Pertin y Helen Swain, de la División de Información y Relaciones Exteriores. Helen Swain editó el informe. Los traductores de la División de Servicios Lingüísticos, Documentación y Gestión de la Información trabajaron arduamente para cumplir unos plazos muy estrictos.

Descargo de responsabilidad

El *Informe sobre el Comercio Mundial* y todas las opiniones reflejadas en el mismo son responsabilidad exclusiva de la Secretaría de la OMC. No pretenden reflejar las opiniones y puntos de vista de los Miembros de la OMC. Los autores principales del Informe desean asimismo exonerar a quienes han hecho observaciones de su responsabilidad por todo error u omisión que se haya podido producir.

Prólogo del Director General de la OMC

En diciembre de 2013, al concluir en Bali sus negociaciones relativas al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), los Miembros de la OMC establecieron el primer acuerdo multilateral alcanzado desde la fundación de la OMC casi dos decenios antes. Ese logro demostró que la elaboración de normas de alcance mundial estaba funcionando de modo eficaz en respuesta a los obstáculos que dificultan el comercio mundial en la actualidad. La simplificación, la agilización y la coordinación de los procesos comerciales -tanto como los esfuerzos por seguir liberalizando las políticas comerciales- contribuyen a la expansión del comercio mundial y ayudan a los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA) a integrarse en la economía mundial actual.

Aunque se han realizado con anterioridad estudios sobre la facilitación del comercio, el presente informe es el primer gran estudio desde la conclusión del Acuerdo que ofrece un análisis integral de los beneficios y las dificultades de la aplicación del AFC.

Las estimaciones de expansión general del comercio que se ofrecen aquí coinciden con los resultados anteriores, pero además indican claramente que los beneficios derivados del AFC pueden ser considerablemente mayores, en particular para los países en desarrollo y los PMA, en función del alcance y del ritmo de la aplicación. Cuanto más exhaustiva y rápida sea la aplicación del AFC, mayores serán los beneficios resultantes. La aplicación del AFC podría tener una repercusión mayor en el comercio internacional que la eliminación de todos los aranceles que quedan en vigor.

Más allá del simple incremento de las exportaciones mundiales, el presente informe aporta una visión clara del amplio abanico de beneficios que puede reportar el AFC. La aplicación del Acuerdo ayudará a los países en desarrollo y los PMA a diversificar sus exportaciones, lo que les permitirá vender un surtido de productos más amplio y acceder a más mercados extranjeros. La simplificación de los procedimientos comerciales podría propiciar una mayor implicación de las pequeñas y medianas empresas en el comercio internacional. El suministro en plazos más cortos y de modo más previsible permitirá a los países pobres aumentar su participación en las cadenas de valor mundiales. Puesto que, en general, existe un vínculo positivo entre el grado de facilitación del comercio y las entradas de inversión extranjera directa, en el informe se señala que la aplicación del AFC ayudará a los países en desarrollo a atraer más inversiones. Al disminuir los retrasos en la frontera, la aplicación del AFC aumentará el volumen

de mercancías que atraviesan las aduanas y reducirá la incidencia de la corrupción, factores ambos que deberían favorecer una mayor recaudación de ingresos por los gobiernos de los países en desarrollo.

La clave para obtener todos estos beneficios es una aplicación pronta y completa del AFC. Es necesario que la ratificación del Acuerdo avance a un ritmo mucho mayor que el que hemos visto hasta la fecha, a fin de pasar rápidamente a la tarea de aplicación.

De los resultados de las encuestas de los Miembros de la OMC se infiere que la aplicación de la facilitación del comercio es un objetivo de alta prioridad para las economías en desarrollo y los PMA. Este es un punto trascendental, ya que una firme voluntad política al más alto nivel y el compromiso con el proceso de facilitación del comercio son los factores de éxito más importantes de cualquier reforma para la facilitación del comercio. Esto no significa que la aplicación del Acuerdo por los países pobres vaya a estar exenta de dificultades derivadas de la falta de capacidad y recursos.

Sin embargo, hay un gran grupo de países donantes y organizaciones internacionales que han proporcionado -y están dispuestos a seguir proporcionando- asistencia para la creación de capacidad con miras a la facilitación del comercio. A fin de garantizar que los países en desarrollo y los PMA reciban el apoyo que necesitan para aplicar el Acuerdo, en 2014 se estableció el Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Este Mecanismo funciona como coordinador de los esfuerzos de aplicación mediante la prestación de asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad en materia de facilitación del comercio, y complementa así las iniciativas existentes desarrolladas por organismos regionales y multilaterales, donantes bilaterales y otras partes interesadas.

Por último, la aplicación efectiva del Acuerdo exigirá que vigilemos cuidadosamente los progresos del AFC tras su entrada en vigor. Se necesitan buenos indicadores, más datos y mejores herramientas analíticas para acometer eficazmente esa tarea. La OMC, otras organizaciones internacionales y los bancos regionales de desarrollo tienen una función importante que desempeñar a este respecto.



Roberto Azevêdo
Director General

Resumen

A. Introducción

La facilitación del comercio es esencial para reducir los costos del comercio, que siguen siendo elevados a pesar del acusado descenso del costo del transporte, las mejoras en la tecnología de la información y las comunicaciones y la reducción de los obstáculos al comercio en numerosos países.

En la actual economía mundial interconectada, los esfuerzos por simplificar, agilizar y coordinar los procedimientos comerciales -y también por seguir liberalizando las políticas comerciales- propiciarán la expansión del comercio mundial y ayudarán a los países a integrarse en un sistema de producción cada vez más globalizado, en lugar de quedarse al margen de ese comercio. En el *Informe sobre el Comercio Mundial 2015* se analiza por qué es importante el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), cuáles serán sus repercusiones económicas y de qué forma la OMC adopta varias medidas importantes y novedosas para ayudar a los países a aprovechar al máximo las ventajas de ese Acuerdo.

El AFC tiene capacidad para reducir los costos del comercio en una cuantía significativa y, con ello, incrementar tanto el comercio como la producción mundiales.

Casi siete años después de la crisis financiera mundial, la economía sigue teniendo dificultades para despegar. El comercio internacional ha sufrido también el mismo estancamiento. Esas perspectivas han provocado un debate más amplio sobre si la pérdida de dinamismo del comercio se debe a causas más estructurales que puramente cíclicas y es, por consiguiente, premonitoria de su comportamiento futuro. En el *Informe sobre el Comercio Mundial 2013* se examinaron los principales factores que determinan la evolución del comercio y se estableció que los costos comerciales eran uno de esos factores determinantes (otros eran la situación demográfica, la acumulación de capitales, los recursos naturales y la tecnología). Debido al papel fundamental que desempeñan los costos del comercio, cualquier reducción significativa de esos costos no solo aligerará el lastre que frena actualmente la economía mundial, sino que también podrá mejorar la evolución futura de esa economía.

Sin embargo, es importante recordar, como se aclara en el Informe de 2013, que numerosos factores producen modificaciones en las corrientes comerciales. Algunos de ellos, como el progreso tecnológico, la acumulación de capitales y los cambios en la fuerza de trabajo, pueden tener efectos mucho mayores en esas corrientes que las reformas arancelarias o la variación de los costos del comercio. Aunque en el presente estudio se estiman los efectos potenciales aislados de las variaciones de los costos del comercio debidas al AFC, conviene tener presente que otros factores afectan también a las corrientes comerciales y pueden ampliar o compensar los efectos aquí estimados.

Las definiciones de la facilitación del comercio utilizadas por las organizaciones internacionales y las publicaciones especializadas varían considerablemente, pero pueden diferenciarse, como mínimo, desde dos puntos de vista. Las definiciones de la facilitación del comercio en sentido estricto solo abarcan las mejoras de los procedimientos administrativos aplicados en la frontera, mientras que las definiciones más amplias comprenden los cambios introducidos también en las medidas adoptadas dentro de los países. Algunas definiciones de la facilitación del comercio se circunscriben a las inversiones en infraestructuras no materiales, mientras que otras definiciones abarcan también las inversiones en infraestructuras materiales.

Los Miembros de la OMC han rehusado siempre la definición formal de la facilitación del comercio, tanto por la imposibilidad de llegar a un acuerdo al respecto como por el deseo de no excluir posibles aspectos de trabajos futuros. Sobre la base de un mandato de negociación adoptado en agosto de 2004, el Acuerdo mejora y aclara el contenido de los artículos V, VIII y X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) e introduce disposiciones sobre cooperación aduanera, con miras a "agilizar aún más el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito".

Véase la página 36

B. La facilitación del comercio en su contexto

La actividad de la OMC en materia de facilitación del comercio ha pasado por diferentes fases, desde el cumplimiento de un mandato bastante limitado hasta la puesta en marcha de un ambicioso ejercicio de negociación y, finalmente, la adopción de un nuevo acuerdo multilateral.

A medida que las redes de producción globalizadas se han extendido por todo el mundo, los países han reconocido cada vez más la necesidad de normas de alcance mundial sobre facilitación del comercio. En otros foros internacionales se han emprendido reformas para facilitar el comercio, pero, en definitiva, la lógica multilateral de la facilitación del comercio dio lugar a intensas negociaciones en la OMC que culminaron en la adopción del AFC.

Algunos artículos del AFC tratan de mejorar y aclarar el marco pertinente del GATT mediante la especificación de las prescripciones vigentes. Otros tienen una relación más amplia y temática con el GATT, mientras que unos pocos más se basan en medidas de otros Acuerdos de la OMC.

Las disciplinas específicas del AFC se refieren a la publicación y disponibilidad de la información (artículo 1), la oportunidad de formular observaciones antes de la entrada en vigor de leyes y reglamentos nuevos o modificados (artículo 2), las resoluciones anticipadas (artículo 3), los procedimientos de recurso (artículo 4), la no discriminación y transparencia (artículo 5), los derechos y cargas (artículo 6), el levante y despacho de las mercancías (artículo 7), la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera (artículo 8), el traslado de mercancías (artículo 9), las formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito (artículo 10), la libertad de tránsito (artículo 11) y la cooperación aduanera (artículo 12).

A fin de hacer viable su aplicación, el AFC adopta un nuevo e innovador enfoque del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y menos adelantados (PMA).

El AFC introduce un sistema de categorías que permite a cada país en desarrollo y país menos adelantado Miembro determinar por sí mismo en qué momento aplicará las correspondientes disposiciones y qué ayuda necesita para la creación de capacidad al respecto.

La categoría A contiene las disposiciones que los países en desarrollo y los PMA Miembros designen

para que sean aplicadas en el momento de la entrada en vigor del AFC (o, en el caso de los PMA, en el plazo de un año). La categoría B contiene las disposiciones que los países en desarrollo y los PMA Miembros aplicarán en una fecha posterior a un período de transición después de la entrada en vigor del Acuerdo. Por último, la categoría C contiene las disposiciones que los países en desarrollo y los PMA Miembros aplicarán después de un período de transición "y que requieren la adquisición de capacidad de aplicación mediante la prestación de asistencia y apoyo para la creación de capacidad".

Junto con las flexibilidades adicionales, incluido el derecho de los países en desarrollo y los PMA a trasladar disposiciones de la categoría B a la categoría C, el AFC introduce un concepto de aplicación innovador, que permite a los Miembros adaptar la aplicación a sus circunstancias particulares.

Una vez finalizadas las negociaciones relativas al AFC, la atención prioritaria de los Miembros se centra ahora en la ratificación y la aplicación.

Los Miembros han acordado una hoja de ruta para la entrada en vigor del AFC. El primer hito se alcanzó cuando las delegaciones finalizaron el examen jurídico del texto de Bali y adoptaron el Protocolo de Enmienda. Con esas medidas se ha allanado el camino para iniciar el proceso de ratificación interna. Algunos Miembros han depositado ya su instrumento de aceptación, tras lo cual el AFC se halla más cerca del umbral de ratificación por dos tercios de los Miembros de la OMC requerido para que tenga efecto legal.

La facilitación del comercio figura en el programa no solo de la OMC, sino también de numerosos acuerdos comerciales regionales (ACR).

Al comparar las disposiciones sobre facilitación del comercio de los ACR y del AFC se observan varias diferencias importantes. Por ejemplo, los ACR suelen contener únicamente un subconjunto de las materias incluidas en el AFC. Al mismo tiempo, los ACR establecen, en general, una definición más amplia de la facilitación del comercio y, por consiguiente, pueden abarcar aspectos no incluidos en el AFC. Elementos muy importantes del AFC que no suelen incluirse en los ACR son el trato especial y diferenciado y la asistencia técnica. También existen disparidades significativas entre los ACR con respecto a la cobertura sustantiva de sus disposiciones, así como al rigor y al nivel de los compromisos. Además, algunas disposiciones sobre facilitación del comercio de los ACR podrían tener efectos discriminatorios, aunque las pruebas materiales de discriminación real son escasas.

Consideradas en su conjunto, esas observaciones apuntan a que, cuando se aplique, el AFC ampliará la cobertura de disciplinas básicas sobre facilitación del comercio a muchos países y, dentro de cada país, a numerosas materias no incluidas en los ACR. En los países y los sectores ya abarcados por ACR, el AFC no se limitará a sustituir las disciplinas de esos ACR por las suyas propias.

La ausencia generalizada de disposiciones sobre trato especial y diferenciado y asistencia técnica en los ACR, frecuentemente acompañada de sistemas de ejecución débiles, parece indicar que el AFC introducirá cambios decisivos en la facilitación del comercio, al prestar especial atención a la aplicación.

El AFC reducirá las ineficiencias al establecer normas comunes para las medidas de facilitación del comercio y evitar la superposición de reglamentaciones en los países que pertenezcan a varios ACR. Además, reducirá la discriminación cuando la haya. Al mismo tiempo, la complementariedad de los niveles regional y multilateral seguirá siendo elevada. Las disciplinas sobre facilitación del comercio que sean más ambiciosas o más específicas en los ACR que en el AFC seguirán complementando las disposiciones del Acuerdo.

Varias organizaciones internacionales intervienen en la esfera de la facilitación del comercio, donde complementan la función de la OMC.

El Banco Mundial, con sus conocimientos especializados en la creación de capacidad, apoya el proceso de aplicación mediante la financiación a los países en desarrollo, la recopilación de datos y la elaboración de indicadores, así como de instrumentos de análisis relacionados con la facilitación del comercio. La Organización Mundial de Aduanas (OMA) ha preparado múltiples herramientas de facilitación del comercio y formulado recomendaciones sobre procedimientos, y ha creado capacidad en los países en desarrollo y los PMA. Una contribución importante de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) a la facilitación del comercio ha sido el desarrollo y la divulgación del frecuentemente utilizado Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA), cuya finalidad es agilizar el despacho de aduanas. Por último, otras numerosas organizaciones, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), han contribuido a mejorar los conocimientos técnicos sobre procedimientos aduaneros mediante la elaboración de indicadores de facilitación del comercio y la información sobre los resultados de las investigaciones.

Véase la página 42

C. Teoría y medición de la facilitación del comercio

Para entender mejor los efectos comerciales y económicos del AFC, pueden utilizarse los modelos existentes sobre comercio internacional.

El objetivo de la facilitación del comercio es reducir los costos comerciales, entre los que se incluyen todos los costos que supone hacer llegar un bien desde el productor hasta el consumidor final, descontando el costo de producción propiamente dicho. Aunque los modelos sobre el comercio pueden partir de hipótesis diferentes, sus conclusiones acerca de la forma en que la reducción de los costos del comercio crea beneficios económicos son, en numerosos aspectos, complementarias.

El esquema más sencillo que puede utilizarse para entender el efecto de la facilitación del comercio es el modelo "iceberg", que establece una analogía entre la forma en que los costos del comercio reducen el valor de las mercancías tanto para los exportadores como para los importadores y la forma en que un iceberg se funde a medida que avanza en el océano. El resultado de los procedimientos comerciales ineficientes es que el importador paga un precio mayor y el exportador recibe un precio menor por la mercancía objeto de comercio. Los procedimientos comerciales ineficaces influyen en las economías más que los aranceles, ya que, en el caso de los segundos, parte de la diferencia entre lo que el importador paga y lo que el exportador recibe pasa a formar parte de los ingresos arancelarios de los gobiernos.

Si un país mejora sus procedimientos comerciales de forma que los costos del comercio se reducen a cero, esa brecha de precios desaparece. Como resultado, los importadores se benefician de un precio más bajo, al tiempo que los exportadores reciben un precio más elevado por la mercancía objeto de comercio. La facilitación del comercio aumenta la prosperidad de los países tanto exportadores como importadores al mejorar sus relaciones de intercambio, dando lugar a un resultado ventajoso para todos.

El análisis del modelo "iceberg" puede hacerse extensivo a entornos más generales que permitan interacciones complejas entre los productos, los mercados y las economías.

Las teorías ricardiana y de Heckscher-Ohlin sobre el comercio sostienen que las diferencias en la productividad y la dotación de factores de producción, respectivamente, crean una base para que los países se especialicen en la producción y exportación de

bienes para los que tienen ventaja comparativa. En ambos modelos, la facilitación del comercio aumenta el alcance de la especialización y del comercio entre los países. Además, el modelo de Heckscher-Ohlin predice que la facilitación del comercio puede mejorar los ingresos reales de los trabajadores en los países en desarrollo con abundante mano de obra.

Según las contribuciones de Krugman a la "nueva teoría del comercio", los costos del comercio elevados provocan una disminución de la actividad comercial y una concentración de la producción manufacturera en los países desarrollados. Este resultado se explica en parte porque el aumento de los ingresos se traduce en una fabricación a mayor escala: el costo medio de la producción desciende a medida que aumenta el volumen de esa producción. Esa teoría económica sugiere que a los pequeños países en desarrollo que no deseen depender excesivamente de sus sectores agrícola o de recursos naturales les interesa sumamente aplicar reformas para facilitar el comercio, ya que la disminución de los costos del comercio aumenta la demanda de bienes manufacturados en los países en desarrollo y reduce la concentración de actividades manufactureras en los mercados más grandes.

Las investigaciones más recientes sobre teoría comercial sitúan en primer plano la heterogeneidad de las empresas y las cadenas de valor mundiales. La "nueva teoría del comercio" trata de explicar por qué solo algunas empresas grandes y productivas pueden acceder al mercado de exportación, mientras que otras solo venden a nivel nacional. Con arreglo a esa teoría, la facilitación del comercio reduce los costos del comercio tanto variables (costos que varían en función de la escala del comercio) como fijos (costos que deben sufragarse antes de acceder al mercado de exportación), tales como el aprendizaje de los procedimientos comerciales de un país. Como resultado, no solo los exportadores ya existentes logran una mayor cuota del mercado de exportación, sino que también empresas con un menor nivel de productividad que los exportadores consolidados acceden al mercado de exportación por primera vez.

Los modelos basados en cadenas de suministro reconocen que los componentes integrados en productos finales complejos se fabrican en países muy diferentes. Como resultado de esa forma de organizar la producción mundial, los costos del comercio se acumulan y aumentan a lo largo de la cadena de valor, de forma que la ineficiencia de los procedimientos aplicados en la frontera tiene un importante efecto disuasorio del comercio. En cambio, la facilitación del comercio tiene un efecto positivo ampliado en la actividad comercial de las cadenas de valor y aumenta

la especialización en las fases de producción en las que los países tienen ventaja comparativa.

Habida cuenta de los beneficios generalizados de la facilitación del comercio, todos los países deberían tener interés en emprender por sí mismos las reformas pertinentes. Sin embargo, la firma del AFC apunta a que la incorporación de la facilitación del comercio en un acuerdo multilateral crea ventajas adicionales en comparación con los logros que pueden alcanzarse de forma unilateral.

El AFC aporta mayor seguridad jurídica a los cambios introducidos en los procedimientos comerciales, y ayuda a adoptar enfoques comunes de las cuestiones aduaneras y las cuestiones conexas que deberían aumentar los beneficios resultantes de la facilitación del comercio mediante la armonización de los procedimientos aduaneros en todo el mundo. Al prever que los Miembros más ricos presten asistencia y apoyo para la creación de capacidad a los países en desarrollo y los PMA Miembros, a fin de ayudarles a aplicar el AFC, el Acuerdo favorece un mejor ajuste entre la oferta y la demanda de creación de capacidad. Además, el AFC puede ayudar a los gobiernos a solucionar un problema de credibilidad mediante la integración de sus compromisos de facilitación del comercio en una institución con un mecanismo de ejecución eficaz.

La facilitación del comercio ha sido definida de distintas formas por las organizaciones internacionales y las publicaciones especializadas, por lo que existe una gran diversidad de indicadores de facilitación del comercio.

Según el recuento más reciente, se han desarrollado más de 12 indicadores de la facilitación del comercio,

lo que pone de manifiesto la importancia de la cuestión, así como su complejidad. Entre otros, figuran los indicadores *Doing Business* y el Índice de desempeño logístico (IDL) del Grupo del Banco Mundial, el Índice de facilitación del comercio (ETI) del Foro Económico Mundial y los Indicadores de la facilitación del comercio (IFC) de la OCDE.

Los indicadores *Doing Business* miden los efectos que tienen las reglamentaciones empresariales y la protección de los derechos de propiedad en las empresas, y especialmente en las pequeñas y medianas empresas nacionales, incluidos los costos relacionados con actividades de importación y exportación uniformes (a través del indicador "comercio transfronterizo"). El IDL mide la idoneidad logística de los países, a los que clasifica de acuerdo con el régimen aduanero, la infraestructura, la facilidad de acordar embarques, la calidad de los servicios logísticos, la capacidad de seguir y rastrear los envíos, y la puntualidad. El ETI evalúa en qué medida las economías cuentan con instituciones, políticas, infraestructuras y servicios que faciliten el flujo de las mercancías a través de las fronteras y hacia sus destinos.

Los IFC de la OCDE se han elaborado tomando como base el AFC de la OMC, de forma que es posible relacionar casi todos los indicadores con las disposiciones pertinentes del AFC. Por ello, constituyen un instrumento válido para analizar los efectos comerciales y económicos de la aplicación del AFC de la OMC y son el principal indicador utilizado en el presente informe con ese fin.

Véase la página 62

D. Estimación de los beneficios del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

Los costos comerciales son elevados, especialmente en las economías de bajos ingresos.

Los costos comerciales de los países en desarrollo equivalen a aplicar al comercio internacional un arancel *ad valorem* del 219%. Incluso en los países de ingresos elevados, el equivalente *ad valorem* de los costos comerciales sería del 134% para el mismo producto.

Las estimaciones globales de los costos comerciales ocultan grandes diferencias entre sectores y regiones, lo que parece indicar que la aplicación del AFC tendrá mayores efectos comerciales en algunos sectores de productos y regiones que en otros.

Al acelerar el despacho de las mercancías a través de las fronteras, la facilitación del comercio podría dar un gran impulso al comercio de productos agrícolas perecederos, y es probable que tenga el mismo efecto en los productos manufacturados intermedios, tan importantes en las cadenas de valor mundiales, en las que el plazo de entrega y la previsibilidad de la fecha de suministro son fundamentales.

Según algunas estimaciones, la aplicación plena del AFC tiene potencial para reducir los costos comerciales de los Miembros en el 14,3%, como promedio.

El rango de reducción de los costos del comercio se situará entre el 9,6% y el 23,1%. Tras la aplicación plena del AFC, se prevé que la mayor reducción del promedio de los costos comerciales (superior al 16%) tenga lugar en los países africanos y los PMA. Esa aplicación plena reducirá los costos comerciales en el 18% para los productos manufacturados y en el 10,4% para los productos agrícolas.

Además, la aplicación plena del AFC puede reducir el plazo necesario para importar en más de un día y medio (lo que supone una reducción del 47% respecto del promedio actual) y el plazo necesario para exportar en casi dos días (lo que representa una reducción del 91% respecto del promedio actual).

Al reducir los costos variables y fijos de la exportación, la facilitación del comercio aumenta las exportaciones de las empresas ya participantes en el comercio internacional y, al mismo tiempo, hace posible la incorporación de nuevas empresas a la actividad exportadora.

Además, la aplicación plena y acelerada del AFC incrementará los beneficios resultantes para el comercio y la producción.

Los dos métodos económicos más utilizados para calcular la repercusión comercial de la facilitación del comercio son el modelo gravitacional y el modelo de equilibrio general computable (EGC). En el presente informe se utilizan estimaciones obtenidas mediante ambos métodos para asegurar unos resultados coherentes y con perspectivas complementarias de las ventajas de aplicar el AFC.

Los resultados obtenidos mediante simulaciones del modelo de equilibrio general computable (EGC) predicen que los beneficios de exportación atribuibles al AFC se situarán entre 750.000 millones y más de 1 billón de dólares EE.UU. al año. Los resultados de las estimaciones del modelo gravitacional sugieren que la aplicación plena del AFC tiene potencial para incrementar las exportaciones mundiales en una cuantía situada entre 1,8 billones y 3,6 billones de dólares EE.UU. En ambos casos, la magnitud de los beneficios es mayor si el AFC se aplica de forma plena y acelerada.

Como los costos del comercio son uno de los factores que configuran el comercio internacional, la aplicación del AFC no solo dará ahora un impulso muy necesario a la economía mundial, sino que también tiene capacidad para dejar sentir sus importantes efectos en la evolución futura de esa economía. En el período de 2015-2030, la aplicación del AFC puede aumentar la expansión de las exportaciones mundiales hasta en el 2,7% anual, y el crecimiento del PIB mundial en más de medio punto porcentual al año.

Los países en desarrollo son los que más se beneficiarán de la aplicación rápida y plena del AFC.

Según las previsiones, el valor de las exportaciones de los países en desarrollo aumentará entre 170.000 millones y 730.000 millones de dólares al año. Además, las simulaciones del EGC indican que, en el período de 2015-2030, la aplicación plena y acelerada del AFC podría aumentar el crecimiento económico de los países en desarrollo en el 0,9% y sus exportaciones en el 3,5% cada año.

A su vez, las estimaciones del modelo gravitacional sugieren que los PMA podrían incrementar el volumen de las exportaciones de productos tradicionales a los mercados existentes entre el 13% y el 36%. Por otra parte, la reforma para facilitar el comercio conlleva también ventajas significativas de diversificación de las exportaciones para los países en desarrollo,

en particular para los PMA. La diversificación de las exportaciones contribuye a proteger a los países en desarrollo y los PMA frente a las crisis comerciales en determinados sectores o mercados de destino. La aplicación plena del AFC por los PMA tiene potencial para aumentar en el 36% el número de productos exportados por esos países a un destino determinado, y en cerca del 60% el número de destinos de exportación por producto de esos países.

La facilitación del comercio es particularmente importante para el comercio de productos perecederos.

La puntualidad y previsibilidad de los plazos de entrega son fundamentales para la gestión eficaz de las cadenas de valor mundiales, así como para el comercio de productos agrícolas perecederos y prendas de vestir y textiles sujetos a ciclos de moda rápidos. La facilitación del comercio promueve el comercio de esos productos al reducir el tiempo necesario para exportar y aumentar la previsibilidad en los plazos de entrega.

Cada vez hay más indicios de que la facilitación del comercio impulsa la participación de las pequeñas y medianas empresas en las actividades comerciales.

La complejidad de los procedimientos comerciales, del régimen aduanero y de la reglamentación del comercio suele mencionarse como principal obstáculo a la participación de las pequeñas y medianas empresas en las exportaciones. Ello se debe a que las grandes empresas, especialmente las multinacionales, tienen mejores medios para desenvolverse en entornos normativos complejos. Por ejemplo, los datos muestran que, cuanto más largo es el proceso de exportación, mayor es el predominio de las grandes empresas en la actividad exportadora.

Al reducir las demoras en los plazos de exportación, el AFC puede potenciar la actividad exportadora de las pequeñas y medianas empresas. Utilizando los datos de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial, que se aplica a casi 130 países en desarrollo, el presente informe muestra con datos estadísticos que, si se reduce el tiempo necesario para despachar las exportaciones, es mucho más probable que las microempresas y las pequeñas y medianas empresas exporten sus productos y aumenten su participación en las exportaciones en comparación con las grandes empresas.

Los pobres tienen mucho que ganar con la facilitación del comercio.

La mejora de la facilitación del comercio no solo aporta más beneficios potenciales a los países de bajos

ingresos que a los países con ingresos elevados, sino que, dentro de un país, puede tener también efectos redistributivos que favorecen a la población más pobre de ese país. Al reducir las demoras y la incertidumbre en el suministro, las reformas emprendidas para facilitar el comercio benefician a los productores rurales pobres que exportan productos perecederos. Además, uno de los resultados de la facilitación del comercio es la simplificación de las reglamentaciones, que constituye una ventaja significativa para los pequeños comerciantes del sector no estructurado o las mujeres dedicadas al comercio que, con frecuencia, no tienen la capacidad o los recursos necesarios para hacer frente a requisitos de documentación complejos.

Otros beneficios de la facilitación del comercio son la capacidad para atraer más inversión extranjera directa, la recaudación más eficaz de ingresos públicos y la reducción de la corrupción.

En el caso de las pequeñas economías, la facilitación del comercio no solo propicia la expansión de la actividad comercial, sino también la entrada de un mayor volumen de IED. Estos resultados se confirman mediante análisis empíricos que, utilizando un conjunto de datos sobre 141 países y un período de 10 años (2004-2013), muestran una relación positiva y estadísticamente significativa entre la facilitación del comercio y las entradas de IED.

Las reformas para la facilitación del comercio contribuyen a aumentar los ingresos públicos mediante el incremento de las corrientes comerciales y, en consecuencia, de la base tributaria, la mejora de la eficiencia en la recaudación de impuestos respecto de cualquier nivel de importaciones, y la detección más eficaz del fraude y la corrupción aduaneros.

La adopción más generalizada de tecnologías de la información y las comunicaciones y la automatización de los procedimientos aduaneros son algunos de los instrumentos más eficaces para facilitar el comercio y mejorar la eficacia en la recaudación de ingresos.

Los incentivos para adoptar prácticas fraudulentas en la frontera son mayores cuando el plazo necesario para ultimar los procedimientos comerciales es más largo. Según las previsiones, al acortar la duración de esos procedimientos, la facilitación del comercio crea las condiciones necesarias para reducir la incidencia de la corrupción en el ámbito comercial.

Véase la página 80

E. Aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

De acuerdo con las encuestas de los Miembros de la OMC, la facilitación del comercio tiene alta prioridad para las economías en desarrollo y los PMA, que, sin embargo, también notifican mucha incertidumbre acerca de los beneficios y los costos del AFC. Los países y los organismos donantes tienen previsto aumentar la ayuda para la facilitación del comercio, aunque les preocupa la posible falta de voluntad política en los países asociados.

Casi el 65% de las economías en desarrollo y el 77% de los países en desarrollo sin litoral señalaron la facilitación del comercio como una de sus tres principales prioridades en materia de ayuda entre las 12 posibles opciones ofrecidas en un cuestionario sobre la Ayuda para el Comercio. En lo que respecta a medidas concretas, los países en desarrollo suelen conceder la máxima prioridad a las reformas más ambiciosas, tales como la ventanilla única y la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera. Sin embargo, a la pregunta acerca de la repercusión que el AFC tendría en sus costos comerciales, casi la mitad de los países en desarrollo marcó las respuestas "No está seguro" o "No tiene capacidad para estimarlo".

La mayoría de los países en desarrollo (55%) y los PMA (casi el 60%) señaló la "Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera" como la disciplina del AFC que tendrían más dificultades para aplicar. En cuanto al Acuerdo en su conjunto, los países de bajos ingresos y los países africanos fueron los que consideraron más difícil su aplicación. En cambio, las economías desarrolladas mencionaron la falta de voluntad política como el principal obstáculo para aplicar el AFC.

La información disponible sobre el costo de aplicar las reformas para la facilitación del comercio es bastante limitada.

Los costos de aplicación de la facilitación del comercio son difíciles de cuantificar por dos razones principales. En primer lugar, es raro que las reformas para facilitar el comercio se lleven a cabo con independencia de otros objetivos de política más amplios, tales como la modernización de la administración de aduanas. En segundo lugar, los costos pueden variar considerablemente dependiendo del tipo de medidas de facilitación del comercio examinadas. Las principales categorías de costos son las siguientes: 1) de diagnóstico, 2) de reglamentación, 3) institucionales, 4) de capacitación, 5) de equipo e infraestructuras, 6) de sensibilización, 7) políticos, y 8) operacionales.

Habida cuenta de la insuficiencia de datos, el presente informe ha reunido estadísticas sobre la aplicación de anteriores reformas para la facilitación del comercio que pueden ayudar a comprender la naturaleza y la magnitud de los costos de aplicación del AFC.

Los datos disponibles sobre los costos de la facilitación del comercio confirman que la magnitud de los costos iniciales varía en función de las medidas de facilitación examinadas. Los costos iniciales de determinada medida de facilitación del comercio varían también significativamente entre los distintos países dependiendo de la situación inicial en materia de facilitación del comercio, las necesidades y prioridades, y el nivel de ambición.

Con frecuencia, se considera que los recursos humanos y los costos de capacitación son el elemento más importante en la aplicación de medidas de facilitación del comercio, ya que la reforma para la facilitación del comercio consiste principalmente en cambiar las prácticas y los comportamientos de los organismos que intervienen en la frontera.

En general, las medidas de facilitación del comercio relacionadas con la transparencia y con el levante y el despacho de las mercancías tienen menos costos de aplicación que las relacionadas con la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera y las formalidades, que pueden requerir inversiones en tecnología de la información, infraestructuras y equipo.

Aunque no son indispensables para aplicar la mayor parte de las medidas de facilitación del comercio, la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), el equipo y las infraestructuras suelen ser los componentes más caros de la reforma para la facilitación del comercio. Sin embargo, es importante observar que, en muchos casos, las inversiones en TIC sirven para otros fines además de la facilitación del comercio, por ejemplo para mejorar la ejecución de las reglamentaciones mediante la prevención de la corrupción y del contrabando, aumentar la productividad de las operaciones aduaneras y mejorar la recaudación de ingresos.

Las reformas para la facilitación del comercio son, como promedio, menos costosas que otras iniciativas más generales, tales como la modernización de los servicios de aduanas y la renovación de la infraestructura de transporte, incluidas las carreteras, los ferrocarriles y los puertos.

Las disposiciones sobre trato especial y diferenciado del AFC permiten a los países en

desarrollo y los PMA aplicar el Acuerdo en la medida en que adquieran capacidad para ello.

Este enfoque es coherente con el concepto económico según el cual debe permitirse que los países en desarrollo adapten sus compromisos comerciales en función de su tamaño, con frecuencia pequeño, sus considerables limitaciones de recursos y la existencia de numerosos fallos del mercado.

En los países en desarrollo y los PMA hay demanda de asistencia para la creación de capacidad, debido a los beneficios económicos que se derivarán de la mejora de los procedimientos comerciales. A su vez, los países desarrollados Miembros tienen interés en ayudar a crear esa capacidad, ya que la mayor agilidad y eficiencia de los procedimientos comerciales en todo el mundo beneficiarán a los países con mayor volumen de comercio.

El Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio desempeña una función esencial de coordinación al emparejar las demandas de creación de capacidad de los países en desarrollo y los PMA con las ofertas de creación de capacidad y asistencia de los donantes. Además, el Mecanismo sirve para divulgar las mejores prácticas internacionales en materia de procedimientos comerciales. Si bien los países pueden diseñar los procedimientos comerciales de manera individual, será mucho más eficaz adoptar enfoques comunes que permitan reducir el tiempo y los costos necesarios para familiarizarse con tales procedimientos en los distintos países.

Entre las funciones específicas del Mecanismo figuran las siguientes:

- ayudar a los PMA y los países en desarrollo a evaluar sus necesidades específicas e identificar posibles asociados para el desarrollo que les ayuden a satisfacer esas necesidades;
- velar por que haya las mejores condiciones posibles para el flujo de información entre los donantes y los receptores mediante la creación de una plataforma de intercambio de información sobre la oferta y la demanda de asistencia técnica relacionada con la facilitación del comercio;
- difundir prácticas óptimas para la aplicación de medidas de facilitación del comercio;
- prestar apoyo para encontrar fuentes de asistencia para la aplicación, incluida la presentación de

una solicitud formal al Director General para que actúe de facilitador a fin de obtener fondos para la ejecución de proyectos específicos;

- conceder donaciones para la preparación de proyectos en los casos en que un Miembro haya identificado un posible donante pero no haya podido elaborar un proyecto para que ese donante lo examine, y no pueda encontrar financiación de otras fuentes para respaldar la preparación de una propuesta de proyecto; y
- conceder donaciones para la ejecución de proyectos relacionados con la puesta en aplicación de las disposiciones del AFC en los casos en que hayan fracasado los intentos de encontrar asistencia de otras fuentes. Estas donaciones se limitarán a proyectos de “infraestructura no física”, como la modernización de la legislación aduanera mediante servicios de consultoría, talleres en los países o formación de funcionarios.

Los datos empíricos indican que la disponibilidad y la sostenibilidad de los recursos financieros son esenciales, pero no bastan para asegurar resultados positivos de las iniciativas de facilitación del comercio. Otros factores interrelacionados desempeñan una función decisiva en la aplicación eficaz de las reformas para la facilitación del comercio.

La firme voluntad política en los niveles más altos y el compromiso con el proceso de facilitación del comercio suelen mencionarse como los factores de éxito más importantes de cualquier reforma para la facilitación del comercio. Con frecuencia, la voluntad política es el factor predominante en el que se basa y del que depende la mayoría de los demás factores de éxito.

Además de la implicación nacional, otros factores de éxito fundamentales son la cooperación y coordinación entre los ministerios y los organismos de gestión en la frontera, la participación de los colectivos interesados del sector privado, y la suficiencia de recursos humanos y materiales, incluida la asistencia técnica.

Otro factor esencial para el éxito de las iniciativas de facilitación del comercio es la secuencia correcta de las reformas. A menudo se necesita tiempo suficiente para preparar el terreno, incorporar al proceso a todos los colectivos interesados y crear capacidad interna mediante actividades de divulgación y capacitación e inversiones adicionales. Además, la cuantía de los costos de aplicación de determinadas medidas de facilitación del comercio puede depender de su secuencia, velocidad y ritmo. En ese contexto, la transparencia y la vigilancia de los progresos realizados

y de las dificultades encontradas pueden contribuir también al éxito de la reforma para la facilitación del comercio.

La vigilancia de la aplicación del AFC debe comprender la vigilancia económica y la evaluación de los resultados.

Vigilar la aplicación de los Acuerdos de la OMC es una de las funciones esenciales de la OMC. En el marco del AFC, se establecerá un Comité de Facilitación del Comercio encargado de examinar el funcionamiento y la aplicación del Acuerdo a los cuatro años de su entrada en vigor, y periódicamente a partir de entonces. La Secretaría puede complementar los esfuerzos de vigilancia de los Miembros de la OMC mediante la reunión de información sobre la economía y la evaluación de los resultados económicos.

Aun cuando los gobiernos de los países pobres puedan incorporar los compromisos multilaterales a las leyes y prácticas nacionales, la capacidad administrativa para darles cumplimiento puede ser insuficiente, lo que producirá una divergencia entre las expectativas

y los resultados. La vigilancia económica hará posible la detección temprana de los problemas que impiden a los países en desarrollo y los PMA adquirir la capacidad necesaria para aplicar el Acuerdo y el hallazgo de las soluciones pertinentes. En último término, la evaluación económica debería proporcionar a los Miembros un conocimiento más preciso de la forma en que el AFC contribuye a reducir los costos del comercio e incrementar la actividad comercial.

Para evaluar eficazmente los efectos económicos del AFC se necesitan más datos, en particular sobre los costos de aplicación, mejores indicadores e instrumentos analíticos de más calidad. Las organizaciones internacionales y los bancos regionales de desarrollo deben utilizar conjuntamente sus recursos y conocimientos técnicos para mejorar los indicadores, datos e instrumentos analíticos existentes y, en caso necesario, desarrollar otros nuevos para vigilar y evaluar eficazmente la aplicación del AFC.

Véase la página 120