

II. Acelerar el comercio: ventajas y desafíos de la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC, adoptado por los Miembros de la OMC en la Conferencia Ministerial de Bali en diciembre de 2013, es el primer acuerdo comercial multilateral concertado desde el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio en 1995. El AFC constituye un logro histórico para la OMC y tiene el potencial necesario para incrementar el comercio mundial hasta en 1 billón de dólares anuales. El *Informe sobre el Comercio Mundial 2015* es el primer estudio detallado de los efectos potenciales del AFC que se basa en un análisis completo del texto del acuerdo definitivo. En el Informe se señala que los países en desarrollo se beneficiarán considerablemente del AFC, al captar una gran parte de los beneficios resultantes.

Índice

A	Introducción	36
B	La facilitación del comercio en su contexto	42
C	Teoría y medición de la facilitación del comercio	62
D	Estimación de los beneficios del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio	80
E	Dificultades en la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio	120
F	Conclusiones	152

A. Introducción

En la economía mundial abierta e interconectada de nuestro tiempo, los esfuerzos por simplificar, acelerar y coordinar los procesos comerciales, así como por seguir liberalizando las políticas pertinentes, contribuirán a la expansión del comercio mundial y ayudarán a los países a incorporarse a un sistema de producción cada vez más globalizado, en lugar de quedarse al margen. Mientras que, en el pasado, los acuerdos comerciales se basaban en el concepto de integración “negativa” –los países reducían los obstáculos arancelarios y no arancelarios–, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) es un instrumento de integración positiva en cuyo marco los países colaboran para simplificar los procesos, intercambiar información y compartir objetivos en materia de reglamentación y política. En el *Informe sobre el Comercio Mundial 2015* se examina por qué el AFC es tan importante, cuáles son las repercusiones económicas que, previsiblemente, tendrá, y cómo la OMC lleva a cabo importantes y nuevas iniciativas para ayudar a los países a aprovechar al máximo las ventajas de ese Acuerdo.

Índice

1	¿Por qué la facilitación del comercio?	38
2	Definir la facilitación del comercio	39
3	Estructura del informe	41

Algunos hechos y constataciones importantes

- La facilitación del comercio ha pasado a ser, en los últimos años, una cuestión prioritaria para el sistema mundial de comercio. Su importancia se confirmó en diciembre de 2013, cuando los Miembros de la OMC concluyeron la negociación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) en la Novena Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Bali, y en noviembre de 2014, cuando los Miembros de la OMC adoptaron un Protocolo de Enmienda para insertar ese nuevo acuerdo en el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.
- El AFC entrará en vigor cuando dos terceras partes de los Miembros de la OMC hayan finalizado su proceso nacional de ratificación.
- El AFC tiene como objetivos prioritarios simplificar, armonizar y modernizar los procedimientos aduaneros, y ofrece un enorme potencial para reducir los costos y plazos del comercio, en particular en los países en desarrollo y menos adelantados.
- El AFC es innovador porque presta asistencia a los países en desarrollo y menos adelantados para aplicar el Acuerdo. En julio de 2014, la OMC puso en marcha el Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, cuya función es contribuir a la prestación de esa asistencia a dichos países.

1. ¿Por qué la facilitación del comercio?

La facilitación del comercio – es decir, la simplificación, modernización y armonización de los procesos de exportación e importación – se ha convertido en un aspecto fundamental del sistema de comercio mundial. Aunque hace dos decenios ni siquiera estaba en el programa de la OMC, la facilitación del comercio se convirtió en uno de los principales objetivos de la Ronda de Doha, la actual ronda de negociaciones comerciales mundiales de la OMC. El proceso culminó en una decisión de los Miembros por la que se adoptó en la Novena Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Bali en 2013, un temprano Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que es el principal logro de la Ronda hasta ahora y el primer acuerdo comercial mundial alcanzado en 20 años.

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) es importante porque el panorama del comercio mundial está cambiando, probablemente con mayor rapidez de lo que creemos. Gracias a la supresión de los obstáculos aduaneros, la reducción de los costos del transporte y de las comunicaciones, y el auge de nuevos mercados emergentes, las empresas organizan ahora la producción de bienes y servicios y añaden valor a través de diferentes países y complejas redes transnacionales. La cadena de montaje del pasado siglo se ha convertido en cadena de valor mundial. Esta economía mundial estrechamente conectada aumenta la importancia del comercio, en lugar de reducirla. Incluso pequeñas diferencias en los costos de la actividad comercial y, especialmente, del tiempo necesario para llevarla a cabo pueden ser decisivas para que un país se conecte sin interrupción a una red de producción “justo a tiempo” e integrada o se quede al margen de una gran parte del comercio mundial.

Una definición amplia de la facilitación del comercio puede abarcar una gran diversidad de elementos, desde la capacidad en tecnología de la información hasta los servicios de transporte y logística. Sin embargo, la eficiencia de los procesos administrativos y las prescripciones normativas de los gobiernos sigue siendo un factor esencial. Por esa razón, el AFC, orientado a la simplificación, armonización y modernización de los procedimientos aduaneros, tendrá repercusiones de primer orden en la reducción de los costos y los plazos de la actividad comercial.

Una segunda razón por la que el AFC es tan importante tiene que ver con el actual entorno económico. Casi siete años después de la crisis financiera mundial, la economía sigue teniendo dificultades para despegar. El comercio internacional ha sufrido también ese estancamiento y, tras la recuperación inicial de 2010, ha

crecido a un ritmo sustancialmente inferior a su promedio histórico. Las previsiones de crecimiento del comercio no auguran un pronto retorno a los niveles tradicionales. Esa perspectiva ha 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, premonitrice 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). En ese informe se aclara que numerosos factores producen modificaciones en las corrientes comerciales y 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. Debido al papel fundamental que desempeñan los costos del comercio en la configuración futura del comercio mundial, cualquier reducción significativa de esos costos no solo reducirá el lastre que frena actualmente la economía mundial, sino que también alterará su evolución futura. En el informe de este año se mostrará cómo el Acuerdo reduce los costos del comercio en una cuantía sustancial y hace posible una notable trayectoria ascendente del comercio internacional y la economía mundial.

Otro valioso aspecto del AFC es que representa un cambio importante en la orientación y el funcionamiento del propio sistema multilateral de comercio. Cuando el comercio mundial consistía fundamentalmente en el intercambio de productos diferenciados, las negociaciones comerciales se basaban principalmente en el intercambio de “concesiones” de acceso a los mercados, en virtud de las cuales los países reducían sus obstáculos arancelarios y otros obstáculos al comercio solo cuando los demás países reducían los suyos. Pero en un mundo de redes de producción interconectadas, en el que las exportaciones de los países dependen de sus importaciones, y en el que su conectividad al mercado mundial depende de su conectividad a todos los demás eslabones de la cadena de producción, los países tienen un mayor incentivo para colaborar en la reducción de obstáculos, la supresión de estrangulamientos y la armonización de procesos.

Una notable característica de las negociaciones sobre la facilitación del comercio de la OMC es que se basan, no en compensaciones recíprocas en materia de acceso a los mercados, sino en la búsqueda de soluciones cooperativas a problemas comunes, tales como la normalización de los procedimientos aduaneros, la armonización de los requisitos de documentación o la mejora del intercambio de información. En general, se ha reconocido que los Miembros, además de beneficiarse de la reforma individual de sus procedimientos comerciales, se beneficiarán aún más si adoptan colectivamente las medidas necesarias. Esto explica en gran medida por qué las negociaciones sobre la facilitación del comercio mediante el método de “acumulación progresiva”, en virtud del cual todos los Miembros participaron en el diseño del Acuerdo en cada fase, fueron las más inclusivas y transparentes en la historia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)/OMC.

El hecho de que muchas de las cuestiones objeto de negociación tuvieran alcance mundial reforzó ese enfoque colaborativo y mostró hasta qué punto era lógico alcanzar soluciones en la OMC. Por ejemplo, tenía poco sentido para los países llegar a un acuerdo sobre una “ventanilla única”¹ a nivel bilateral o regional, porque si tal ventanilla se creaba para un interlocutor comercial, se habría creado automáticamente para todos los demás. Aun menos sentido tenía simplificar los procedimientos aduaneros o normalizar los trámites administrativos a nivel bilateral o regional, especialmente en relación con productos cada vez más “multinacionales”. Cualquier cosa que no fuese un enfoque multilateral de esas cuestiones equivalía a complicar, y no a facilitar, las operaciones transfronterizas. Mediante su enfoque más cooperativo e inclusivo de las negociaciones, el AFC puede brindar importantes lecciones sobre la forma de abordar otros problemas relacionados con la elaboración de normas en la OMC.

Puesto que los Miembros de la OMC tienen un interés común en facilitar el comercio, el Acuerdo es también innovador en la forma en que alienta y ayuda a los países en desarrollo Miembros a cumplir sus compromisos. Es el primer Acuerdo de la OMC que permite a los Miembros establecer sus propios calendarios de aplicación y vincula expresamente los avances en la aplicación a la capacidad técnica y financiera. Aunque gran parte del programa de facilitación del comercio requiere cambios de política –especialmente de coordinación e intercambio de información tanto dentro de los Estados como entre ellos–, la modernización de los sistemas aduaneros y la adopción de nuevas tecnologías pueden también conllevar una considerable demanda de capacidad técnica y recursos financieros. Por ese motivo, el AFC establece un marco de asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad en materia de

facilitación del comercio, así como procedimientos de transparencia detallados para vigilar ese apoyo.

Además, la OMC ha puesto en marcha un nuevo Mecanismo para el AFC que complementará los esfuerzos de los organismos regionales y multilaterales, los donantes bilaterales y otras partes interesadas, y servirá de modo más general para coordinar los esfuerzos de aplicación. Mediante su estrategia de velocidades múltiples para el cumplimiento de las obligaciones de los Miembros y su enfoque dinámico de la aplicación, el AFC constituye también un punto de partida en la OMC del que pueden extraerse lecciones para otros aspectos de la labor de la Organización.

2. Definir la facilitación del comercio

En el presente informe se estudiarán esos y otros temas con mayor detalle. Sin embargo, no están de más unas cuantas observaciones preliminares. Muchos de los estudios a los que se hará referencia en el presente informe utilizan la expresión “facilitación del comercio”, pero es posible que no estén refiriéndose al AFC, y lo más probable es que tengan concepciones diferentes de lo que significa esa expresión. La facilitación del comercio ha sido definida de distintas formas por las organizaciones internacionales y abordada mediante enfoques diversos por los autores que contribuyen a las publicaciones académicas.²

Además, la facilitación del comercio está incluida en el programa de muchos acuerdos comerciales regionales (ACR) que no tienen una concepción uniforme de ella (véase la sección B.2). Las diversas definiciones de la facilitación del comercio pueden distinguirse, como mínimo, en función de las dos características siguientes:

- **Amplias o restringidas:** Las definiciones restringidas se centran en la mejora de los procedimientos administrativos en la frontera, mientras que las definiciones amplias comprenden también los cambios en las medidas aplicadas en el país, tales como obstáculos técnicos al comercio.
- **Infraestructura no física o física:** Algunas definiciones limitan la facilitación del comercio a la mejora de los procedimientos comerciales que no requiere inversiones en infraestructuras físicas (salvo, quizás, un mejor equipo de tecnología de la información para los servicios de aduanas), mientras que otras definiciones de la facilitación del comercio abarcan las inversiones en infraestructuras físicas, tales como puertos, redes de transporte dentro del país (carreteras, ferrocarriles, etc.), y también en tecnología de la información y las comunicaciones.

Los Miembros de la OMC han evitado siempre definir formalmente la facilitación del comercio, tanto por la

imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre sus límites como por el deseo de no excluir ningún aspecto potencial de los trabajos futuros. Sin embargo, es posible hallar indicios del alcance que los Miembros consideran que tiene la labor de la OMC en esa esfera al examinar la cobertura del AFC recientemente adoptado. Sobre la base de un mandato de negociación adoptado por los Miembros de la OMC en agosto de 2004, el tratado mejora y aclara los artículos V, VIII y X del GATT³ e introduce disposiciones sobre cooperación aduanera *“con miras a agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito”*.⁴

Es complicado establecer como referencia esa posición de la OMC, en primer lugar, porque los Miembros pueden decidir actualizarla más adelante y, en segundo lugar, porque las definiciones ajenas a la OMC podrían interpretarse como ubicadas en algún punto entre los extremos fijados por las dos características indicadas.

En el cuadro A.1 se incluye una lista no exhaustiva de definiciones elaboradas por organizaciones internacionales o utilizadas en publicaciones especializadas. Dada la diversidad de significados atribuidos a la expresión, el presente informe será claro cuando se refiera al AFC.

Cuadro A.1: Definiciones de facilitación del comercio

a) Publicaciones especializadas	
Estudio	Definición
Duval (2007)	La facilitación del comercio conlleva una mayor eficiencia de los procesos comerciales, y hace más eficaces los servicios de aduanas, el transporte, y la banca y los seguros (servicios e infraestructuras). La facilitación del comercio no puede limitarse simplemente a los trámites aplicados en la frontera o las medidas de control aduanero, ya que ambos conjuntos de procesos son solo dos entre otros procesos (por ejemplo, el pago y la logística) que afectan a la eficiencia de una transacción comercial.
Grainger (2011)	La facilitación del comercio busca la forma de mejorar los procedimientos y controles por los que se rige la circulación de las mercancías a través de las fronteras nacionales para reducir los costos resultantes y lograr la máxima eficiencia, al tiempo que se preservan los objetivos normativos legítimos.
Persson (2013)	La facilitación del comercio consiste en hacer más fácil para los comerciantes la circulación de las mercancías a través de las fronteras mediante la sustitución de los procedimientos complejos de comercio transfronterizo por otros más eficaces.
Portugal-Perez y Wilson (2012)	Las medidas de facilitación de comercio pueden tener dos dimensiones: una dimensión “física” relacionada con las infraestructuras tangibles, tales como carreteras, puertos, autopistas y sistemas de telecomunicaciones; y una dimensión “no física” relacionada con la transparencia, la administración de aduanas, el entorno empresarial y otros aspectos institucionales que son intangibles.
Zaki (2014)	La facilitación del comercio comprende cinco elementos principales: 1) simplificación de los procedimientos y documentos comerciales; 2) armonización de las prácticas y normas comerciales; 3) información y procedimientos más transparentes en relación con las corrientes internacionales; 4) recurso a nuevas tecnologías para promover el comercio internacional; 5) medios de pago más seguros para el comercio internacional.
b) Organizaciones internacionales	
Institución/fuente	Definición
APEC Fuente: APEC (2007).	La facilitación del comercio se refiere a la simplificación y racionalización de los procedimientos aduaneros y otros trámites administrativos que obstaculizan, retrasan o encarecen la circulación de las mercancías a través de las fronteras internacionales.
UE Fuente: http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/trade_facilitation/index_en.htm .	La facilitación del comercio puede definirse como la simplificación y armonización de los procedimientos comerciales internacionales, incluidos los de importación y exportación. En ese contexto, los procedimientos se refieren básicamente a “las actividades (prácticas y formalidades) relacionadas con la compilación, presentación, comunicación y elaboración de los datos requeridos para la circulación de mercancías en el comercio internacional”.
Cámara de Comercio Internacional Fuente: Cámara de Comercio Internacional (2007).	Las mejoras en la eficiencia de los procesos relacionados con el comercio de mercancías a través de las fronteras nacionales.
OCDE Fuente: Moisé et al. (2011).	La facilitación del comercio se refiere a las políticas y medidas destinadas a reducir los costos del comercio mediante la mejora de la eficiencia en cada fase de la cadena de comercio internacional.
UNECE Fuente: http://tfig.unece.org/details.html .	La simplificación, normalización y armonización de los procedimientos y los flujos de información conexos que se requieren para trasladar las mercancías desde el vendedor hasta el comprador y hacer los correspondientes pagos.
UNCTAD Fuente: UNCTAD (2006).	La facilitación del comercio [...] tiene como objetivo establecer un entorno transparente y predecible para las transacciones comerciales transfronterizas basado en procedimientos y prácticas de aduanas, requisitos de documentación, operaciones de carga y tránsito, y acuerdos de comercio y transporte sencillos y normalizados.

3. Estructura del informe

En la sección B se examina la evolución del programa de facilitación del comercio de la OMC y se explica cómo empezaron las negociaciones en la Organización, qué temas se trataron y por qué motivos, qué resultados se obtuvieron, cuál es la situación actual, qué disposiciones de trato especial y diferenciado contiene el AFC y qué perspectivas se ofrecen a los Miembros. En esa sección se indica que, si bien la OMC abordó la cuestión con relativo retraso, la lógica de la cooperación multilateral en esa esfera generó pronto un círculo cada vez mayor de apoyo a la iniciativa y un programa más ambicioso. Además, en la sección B se analiza de qué forma se tratan en otros órganos internacionales y acuerdos comerciales regionales las cuestiones relacionadas con la facilitación del comercio, y se muestra el alcance que puede a veces tener la facilitación del comercio en esos acuerdos, que van más allá de la reforma de los procedimientos comerciales para incluir medidas internas y disposiciones sobre infraestructuras.

En la sección C se estudian las razones económicas que justifican la reforma de los procedimientos comerciales. Utilizando modelos del comercio internacional ampliamente aplicados, en la sección se enumeran los efectos económicos de la reforma para la facilitación del comercio y se explica el valor añadido que conlleva establecer un acuerdo multilateral al respecto. Después se examinan los diversos indicadores utilizados actualmente para evaluar la conectividad comercial de los países y se especifica qué indicador representaría mejor la aplicación del AFC.

Utilizando las observaciones de los modelos del comercio internacional sobre las probables repercusiones de la facilitación del comercio, en la sección D se estiman los beneficios potenciales resultantes de la aplicación del

AFC, en particular para los países en desarrollo. Esas estimaciones comprenden la reducción de los costos del comercio, el crecimiento del comercio y del PIB, y la mayor diversificación de las exportaciones. Además, se examina la probabilidad de que los países que apliquen el AFC sean más capaces de conectarse a las cadenas de valor mundiales y de que las pequeñas y medianas empresas aumenten su participación en el comercio internacional. Además de esos beneficios potenciales, en la sección D se calculan también otras ventajas probables de la facilitación del comercio, tales como el incremento de la recaudación aduanera, la captación de más inversiones extranjeras directas (IED) y la reducción de los casos de corrupción. Las estimaciones apuntan a que, si bien todos los Miembros se beneficiarán de la mayor eficacia de los procedimientos aduaneros y administrativos, los mayores beneficios recaerán en los países con sistemas menos eficientes.

En la sección E se examinan los diversos desafíos que entraña la ratificación y aplicación del Acuerdo, y se indican cuáles son las principales necesidades, los costos estimados, las importantes enseñanzas de experiencias pasadas en la reforma del régimen aduanero y la utilidad de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado del AFC para ayudar a los países en desarrollo Miembros a superar las dificultades prácticas que se les planteen. Aunque muchos países en desarrollo Miembros siguen preocupados por los costos financieros de la facilitación del comercio –que es la razón por la que el Acuerdo relaciona expresamente la aplicación con la capacidad–, esos costos se compensan sobradamente con los potenciales beneficios para el comercio, las inversiones y la producción que se derivarán del Acuerdo.

Por último, en la sección F se resumen los principales mensajes del presente informe.

Notas finales

- 1 La ventanilla única permite a los comerciantes presentar los correspondientes documentos o datos requeridos y recibir la notificación de la decisión de despacho aduanero de las mercancías a través de un único punto de entrada.
- 2 Véase, por ejemplo Iwanow y Kirkpatrick (2009), Grainger (2011), Orliac (2012) y Portugal-Perez y Wilson (2012), así como el cuadro A.1.
- 3 Esos artículos tratan sobre la libertad de tránsito, los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, y la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales, respectivamente.
- 4 Véase el documento WT/L/579 de la OMC, anexo D: "Modalidades para las negociaciones sobre facilitación del comercio".