

E. Dificultades en la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

En la presente sección del informe se examinan las dificultades que plantea la ratificación y aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), en particular para los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA). En primer lugar, se consideran las necesidades de aplicación de los países en desarrollo, y después se evalúan los costos relacionados con la aplicación de las medidas previstas en el AFC. Seguidamente, se explica la importancia del Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en la respuesta a los problemas relacionados con la aplicación y se examinan los principales factores de éxito especificados en anteriores reformas para la facilitación del comercio. Por último, se destaca la importancia de vigilar la aplicación del AFC y sus efectos económicos.

Índice

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

Algunos hechos y constataciones importantes

- Según las encuestas aplicadas a los Miembros de la OMC, la facilitación del comercio es un objetivo de alta prioridad para las economías en desarrollo y los países menos adelantados (PMA). Sin embargo, el costo de aplicación de la facilitación del comercio es difícil de cuantificar debido a la falta de recopilaciones sistemáticas de datos. Los datos disponibles apuntan a que los costos varían considerablemente dependiendo del tipo de medidas de facilitación del comercio consideradas y de las circunstancias específicas de los distintos países. Como promedio, las reformas para la facilitación del comercio son menos costosas que otras iniciativas más generales, tales como la modernización de la administración de aduanas y la renovación de la infraestructura de transporte.
- 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. Otros factores de éxito decisivos 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 financieros, humanos y materiales.
- El Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio desempeñará una función esencial para hacer corresponder las demandas de creación de capacidad de los países en desarrollo y los PMA con la oferta de creación de capacidad y asistencia de los donantes.
- Las iniciativas para vigilar los progresos del AFC tras su entrada en vigor deberán comprender evaluaciones tanto de los costos de aplicación como de los efectos económicos.

1. Descripción general de las dificultades que plantea la aplicación

Como primer acuerdo comercial multilateral adoptado desde que finalizó la Ronda Uruguay en 1994, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) representa un logro decisivo para la Organización. Sin embargo, para hacer realidad las prometedoras perspectivas del Acuerdo, los Miembros deben abordar ya la doble tarea de ratificarlo y aplicarlo. En primer lugar, el AFC solo entrará en vigor cuando dos terceras partes de los Miembros de la OMC lo hayan aceptado formalmente. Una vez superada esa prueba inicial, y para asegurar una aplicación eficaz, es importante determinar los principales problemas y dificultades que pueden plantearse a los Miembros al poner en práctica el Acuerdo.

Para ratificar con rapidez y aplicar con eficacia el AFC es fundamental un alto grado de compromiso político de los países desarrollados, en desarrollo y menos adelantados, pero ese apoyo no puede darse por sentado. Según los resultados de un ejercicio de vigilancia llevado a cabo en el contexto del Quinto Examen Global de la Ayuda para el Comercio, los países en desarrollo y menos adelantados conceden gran prioridad a la facilitación del comercio, pero siguen mostrando mucha incertidumbre acerca de sus ventajas. Además, sus prioridades son diferentes cuando se trata de solicitar asistencia técnica para aplicar determinadas disposiciones del AFC. Por su parte, los países donantes siguen dando gran prioridad a la facilitación del comercio, según ponen de manifiesto sus crecientes compromisos y desembolsos de ayuda, pero muchos de ellos se preocupan por la posible falta de voluntad política de los países asociados, que podría menoscabar la aplicación plena de las medidas abarcadas por el AFC. Estimaciones creíbles de los probables beneficios del AFC, como las que figuran en la sección D del presente informe, deberían reforzar el apoyo al Acuerdo.

Los costos relacionados con la ejecución de determinados proyectos y medidas de facilitación del comercio pueden considerarse también como impedimentos para la pronta ratificación del AFC y su aplicación. Los datos empíricos parecen indicar que los costos de puesta en marcha de determinada medida de facilitación del comercio pueden variar significativamente entre unos países y otros, en función de las circunstancias exclusivas de cada país en lo que respecta a su situación inicial, necesidades y prioridades, y nivel de ambición en materia de facilitación del comercio. En conjunto, las medidas relacionadas con la transparencia y con el levante y el despacho de las mercancías suelen conllevar costos de aplicación menores que las relacionadas

con los requisitos formales, la automatización de los procedimientos aduaneros, y la cooperación aduanera y entre los organismos que intervienen en la frontera. Sin embargo, los costos de ejecución de las reformas para la facilitación del comercio siguen siendo menores que los de iniciativas más generales, como la modernización aduanera y la facilitación del transporte.

Las actuales reformas para la facilitación del comercio son fuente de importantes enseñanzas que deben hacer más fácil la aplicación del AFC. Los datos empíricos apuntan a que, en la ejecución eficaz de esas reformas, desempeñan un papel decisivo distintos factores, con frecuencia relacionados entre sí. Aunque la disponibilidad y la sostenibilidad de los recursos financieros son esenciales, no constituyen una condición suficiente que, de forma automática, se plasme en iniciativas adecuadas de facilitación del comercio, tales como un firme compromiso al máximo nivel; cooperación y coordinación entre ministerios y organismos oficiales; participación de los colectivos interesados del sector privado; suficiencia de recursos humanos y materiales; y adopción de un enfoque secuencial.

El AFC contiene contundentes disposiciones sobre trato especial y diferenciado que deberían allanar muchos obstáculos potenciales a la aplicación. En el marco del Acuerdo, cada país en desarrollo o PMA Miembro tendrá la oportunidad de establecer su propio y exclusivo calendario de aplicación basado en su capacidad y sus necesidades. En ese contexto, la OMC, a través del recién creado Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, podrá desempeñar una función excepcional de apoyo a las iniciativas de aplicación, emparejando y coordinando a los países que solicitan asistencia técnica con los países que prestan esa asistencia y apoyo para la creación de capacidad.

El hecho de que, en cualquier momento del proceso de aplicación del AFC, puedan surgir dificultades pone de manifiesto la necesidad de esfuerzos continuos que permitan vigilar la aplicación del Acuerdo. Para vigilar y evaluar eficazmente los efectos económicos del AFC se requieren datos, indicadores e instrumentos de análisis fiables, tales como estudios de evaluación del impacto.

2. Evaluar las necesidades de los países en desarrollo relacionadas con la aplicación

En la sección D del presente informe se ha enunciado la gran diversidad de ventajas potenciales que tendrá el AFC cuando se aplique. Además de reducir los costos del comercio y aumentar el volumen de los intercambios entre los Miembros de la OMC, el Acuerdo debería aumentar las tasas de crecimiento del PIB de los

Miembros, promover la creación de empleo, diversificar las exportaciones, aumentar los ingresos aduaneros y ampliar las oportunidades comerciales de las pequeñas y medianas empresas. Se prevé que las economías en desarrollo, y en particular los países menos adelantados (PMA), se beneficien en mayor proporción del Acuerdo, especialmente en casos de aplicación rápida y plena.

Sin embargo, si las ventajas de la facilitación del comercio son tan grandes y evidentes, la cuestión que se plantea es por qué al principio algunos países se mostraron reacios a participar en las correspondientes negociaciones, y también por qué algunos Miembros podrían mostrar lentitud en la ratificación y aplicación del AFC. En parte, esas reticencias podrían explicarse por la incertidumbre de los Miembros, no solo respecto del tamaño de los beneficios del Acuerdo, sino también de los costos y los plazos de aplicación. Al aumentar el conocimiento de los costos y beneficios estimados del AFC, el presente informe debería ayudar a los Miembros a determinar con mayor precisión sus necesidades en lo que respecta a la aplicación, contribuyendo así a impulsar el proceso de ratificación.

Los estudios existentes sobre las reformas emprendidas en los países en desarrollo para facilitar el comercio, en particular el de Moisé (2013), han permitido comprobar que los costos de aplicación tienden a ser muy pequeños en comparación con los beneficios de esos programas. Sin embargo, incluso unos costos de aplicación modestos pueden exceder de la capacidad de los países menos adelantados y otros países de ingresos bajos para sufragarlos. Para hacer frente a las especiales dificultades a las que se enfrentan las economías en desarrollo, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio contiene disposiciones en materia de trato especial y diferenciado que permiten a esos países determinar en qué momento aplicarán ciertas disposiciones del Acuerdo y designar las disposiciones que solo se aplicarán cuando se haya creado la capacidad necesaria. Como se ha indicado en la sección B, esos compromisos se agrupan en tres categorías:

- Categoría A: “disposiciones que un país en desarrollo Miembro o un país menos adelantado Miembro designe para que sean aplicadas en el momento de la entrada en vigor del [...] Acuerdo o, en el caso de un país menos adelantado Miembro, en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor”,
- Categoría B: “disposiciones que un país en desarrollo Miembro o un país menos adelantado Miembro designe para que sean aplicadas en una fecha posterior a un período de transición después de la entrada en vigor del [...] Acuerdo”, y
- Categoría C: “disposiciones que un país en desarrollo Miembro o un país menos adelantado Miembro designe para que sean aplicadas en una fecha posterior a un período de transición después de la entrada en vigor del [...] Acuerdo y que requieren la adquisición de capacidad de aplicación mediante la prestación de asistencia y apoyo para la creación de capacidad”.

Los compromisos de la categoría C constituyen un criterio específico para evaluar las necesidades de asistencia técnica de los países en desarrollo y los PMA Miembros en lo que respecta a la aplicación del AFC. En dos ocasiones, la Secretaría de la OMC ha llevado a cabo un ejercicio de evaluación de las necesidades de asistencia técnica para ayudar a los países en desarrollo y menos adelantados Miembros de la OMC a especificar sus necesidades y prioridades con miras a la aplicación del AFC. Aunque los resultados de esas autoevaluaciones siguen siendo confidenciales y no pueden utilizarse, otras fuentes de información existentes y disponibles, aunque limitadas, permiten hacerse una idea de las prioridades, expectativas y necesidades de los países en desarrollo en materia de ayuda.

a) Bibliografía sobre la puesta en práctica de la facilitación del comercio

Algunos estudios han tratado de evaluar la situación de las reformas de facilitación del comercio emprendidas en los países en desarrollo y menos adelantados, incluida la evaluación de sus necesidades de asistencia técnica. En un reciente informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2014b) se han examinado 26 planes nacionales de aplicación del programa de facilitación del comercio, llevados a cabo para evaluar, entre otros aspectos, el estado de aplicación de 39 medidas específicas de facilitación del comercio relacionadas con diferentes versiones del texto de negociación refundido del AFC. En la mayoría de los 26 países participantes, incluidos PMA, países en desarrollo sin litoral y pequeñas economías insulares, muchas medidas de facilitación del comercio se hallaban a mitad del proceso de aplicación o casi.

Otros estudios, centrados en un número menor de países, confirman que la mayoría de los países en desarrollo examinados han aplicado ya varias medidas de facilitación del comercio, y ninguno de ellos empezará desde cero la aplicación del AFC (Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP), 2014). En particular, los autores de un informe publicado en 2013 por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA) observaron que los países y las comunidades

económicas regionales de África estaban ya poniendo en vigor medidas conformes con el AFC. Por ejemplo, el puesto fronterizo de ventanilla única de Chirundu, situado entre Zambia y Zimbabwe, ha logrado un ahorro anual de 486 millones de dólares EE.UU. (CEPA, 2013). Sin embargo, a pesar de que numerosos países han emprendido ya algunas reformas para la facilitación del comercio, sigue habiendo importantes desfases en los niveles de aplicación de esas reformas, y una mayoría sustancial de los PMA estudiados (73%) han aplicado solo un pequeño número de medidas relacionadas con el AFC (UNCTAD, 2014b).

b) La facilitación del comercio en el contexto de la Ayuda para el Comercio

Aunque es sumamente difícil determinar con precisión qué medidas del AFC serán más difíciles de aplicar -y, por consiguiente, requerirán asistencia- hasta que los países en desarrollo y menos adelantados presenten efectivamente sus compromisos de las categorías B y C, la información compartida por los Miembros de la OMC permite sacar algunas conclusiones útiles. Además de las notificaciones de compromisos de la categoría A en el marco del AFC (véase el recuadro E.1), otra reciente fuente de información sobre las prioridades y dificultades relacionadas con la aplicación del AFC son las respuestas a diversos cuestionarios de la OMC y la OCDE facilitadas como parte del ejercicio de vigilancia y evaluación para el Quinto Examen Global de la Ayuda para el Comercio. En particular, el análisis de las respuestas recibidas de 62 países en desarrollo y PMA Miembros de diversas regiones geográficas y de 27 donantes bilaterales y 23 organismos de desarrollo arroja luz sobre la importancia que los países en desarrollo conceden al AFC, la forma en que esperan que ese Acuerdo influya en sus costos comerciales y las dificultades que prevén encontrar en su aplicación.¹

(i) *La facilitación del comercio es prioritaria para los países en desarrollo ...*

Los países en desarrollo parecen conceder gran prioridad a la facilitación del comercio, y el 65% de los países asociados estudiados situaron la facilitación del comercio entre sus tres principales prioridades en materia de ayuda para el comercio, por delante de otros aspectos, como las negociaciones comerciales, la adhesión a la OMC, la infraestructura de redes, la infraestructura de transporte, la infraestructura transfronteriza, la competitividad, la diversificación de las exportaciones, la incorporación a las cadenas de valor, los costos de ajuste y la integración regional. Según se muestra en el gráfico E.3, los países sin litoral tienden a conceder incluso más prioridad a la facilitación del comercio, mientras que los pequeños estados insulares en desarrollo parecen dar prioridad

a otros aspectos de la ayuda para el comercio. En concreto, casi el 85% de los países en desarrollo y menos adelantados de África y del Oriente Medio incluyeron la facilitación del comercio entre sus cinco prioridades más importantes, en comparación con el 75% de los países de América Latina y el 67% de las economías en desarrollo de Asia, tal como se representa en el gráfico E.4.

No hubo diferencias notables en la prioridad concedida a la facilitación del comercio por los países con diferentes niveles de ingresos. Los países en desarrollo con ingresos elevados parecen dar gran prioridad a la facilitación del comercio en el gráfico E.5, ya que el 50% de ellos la colocan en primer lugar y el 50% restante en tercer lugar. Sin embargo, dado que solo dos países en desarrollo de ingresos elevados respondieron al cuestionario, esos resultados no aportan mucha información.

En contraste con los cuestionarios OCDE-OMC aplicados en el marco del Examen Global de la Ayuda para el Comercio, el estudio llevado a cabo por la UNCTAD (2014) se refirió a 39 medidas distintas de facilitación del comercio y pidió a los participantes que asignasen un nivel de prioridad a esas medidas. Los resultados confirman que la facilitación del comercio es una de las principales prioridades de los países en desarrollo.

A pesar de las diferencias entre los distintos países, esos resultados confirman el consenso amplio puesto de manifiesto en estudios anteriores, según los cuales, los funcionarios gubernamentales y los agentes del sector privado de los países en desarrollo reconocen el potencial de la facilitación del comercio (CESPAP, 2014). En particular, tanto los países en desarrollo como los países menos adelantados tienden a conceder la máxima importancia a las reformas más exhaustivas y ambiciosas, como la ventanilla única o la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera, pero también a medidas de facilitación del comercio más tradicionales, como la gestión del riesgo y la publicación y disponibilidad de documentos (UNCTAD, 2014b).

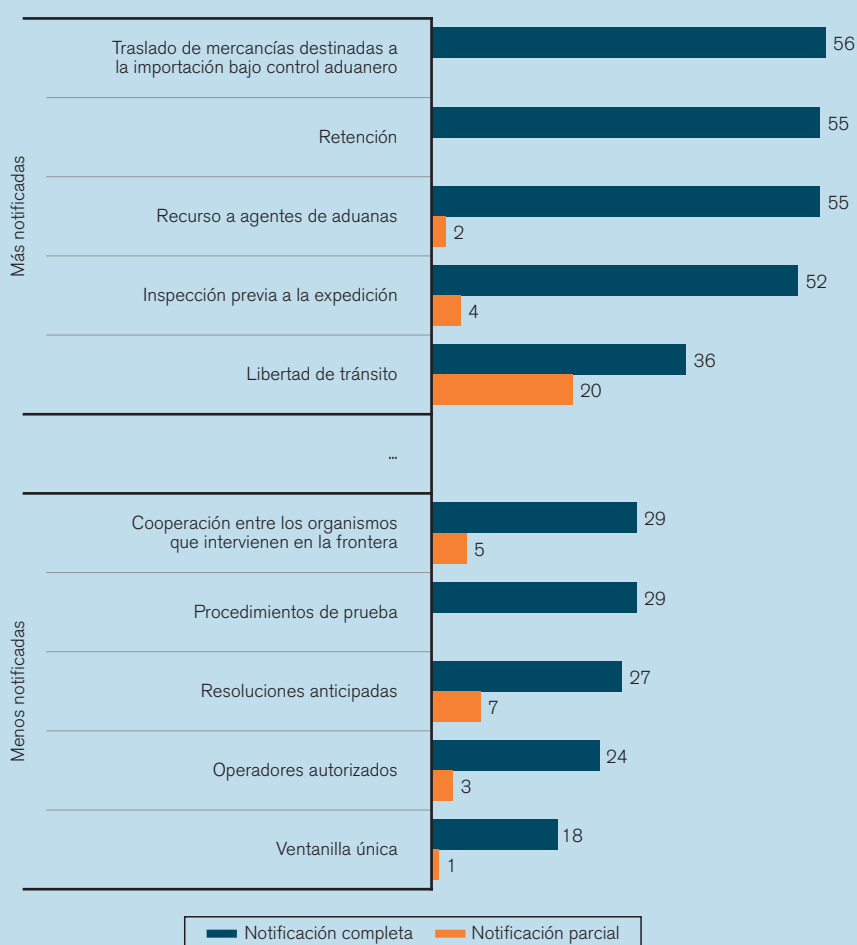
La facilitación del comercio sigue siendo también una cuestión importante para los donantes. Más de la mitad (53%) de ellos informan de que el gasto en ayuda para el comercio destinado a actividades de facilitación del comercio ha aumentado desde 2012, mientras que solo una fracción relativamente pequeña (8%) confirma que ese gasto se ha reducido. Los demás países participantes han indicado que no se han producido cambios (24%) o han manifestado dudas al respecto. El gráfico E.6, en el que se representan los compromisos y desembolsos relacionados con la facilitación del

Recuadro E.1: Compromisos de la categoría A previstos en el AFC

De conformidad con la sección II del AFC, cada país en desarrollo y PMA Miembro deberá designar por sí mismo, a título individual, las disposiciones de la categoría A del AFC que aplicará en el momento de la entrada en vigor del Acuerdo o, en el caso de los PMA, en el plazo del año siguiente a la entrada en vigor. En junio de 2015, un total de 60 países en desarrollo y 5 países menos adelantados Miembros habían presentado su notificación de los compromisos de la categoría A.

Mientras que las disposiciones del AFC más notificadas se refieren, por lo general, a medidas que es menos probable que se consideren demasiado difíciles de aplicar y que necesiten asistencia técnica, las disposiciones menos notificadas del AFC podrían considerarse, casi con toda seguridad, más complejas y costosas de aplicar. Partiendo de ese supuesto, las notificaciones de compromisos de la categoría A son indirectamente reflejo de las prioridades y necesidades de asistencia técnica previstas por los países en desarrollo respecto de determinadas medidas del AFC. En particular, las disposiciones relativas a la ventanilla única, los operadores autorizados, las resoluciones anticipadas, los procedimientos de prueba y la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera se notifican como compromisos de la categoría A con menos frecuencia, por regla general, que las disposiciones relativas al traslado de mercancías, la retención, el recurso a agentes de aduanas, la inspección previa a la expedición y la libertad de tránsito (véase el gráfico E.1). Otras medidas comprendidas entre las menos notificadas del AFC son las de establecimiento de servicios de información, establecimiento y publicación de los plazos medios de levante, y puesta en práctica de diversas formas de cooperación aduanera, tales como el intercambio de información, y la protección y confidencialidad. Muchas de esas medidas del AFC menos notificadas se consideran relativamente complejas y, con frecuencia, se mencionan como esferas prioritarias para la asistencia técnica.

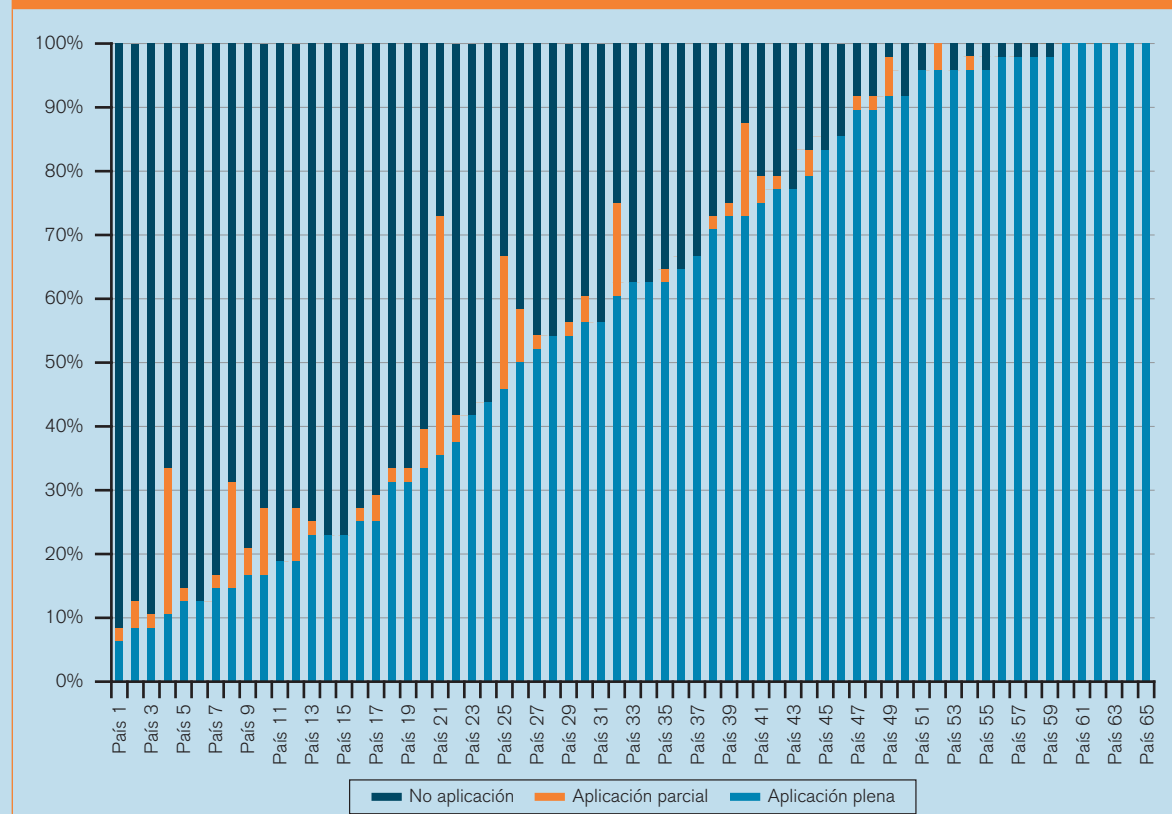
Gráfico E.1: Las cinco disposiciones del AFC más notificadas y las cinco menos notificadas como compromisos de la categoría A



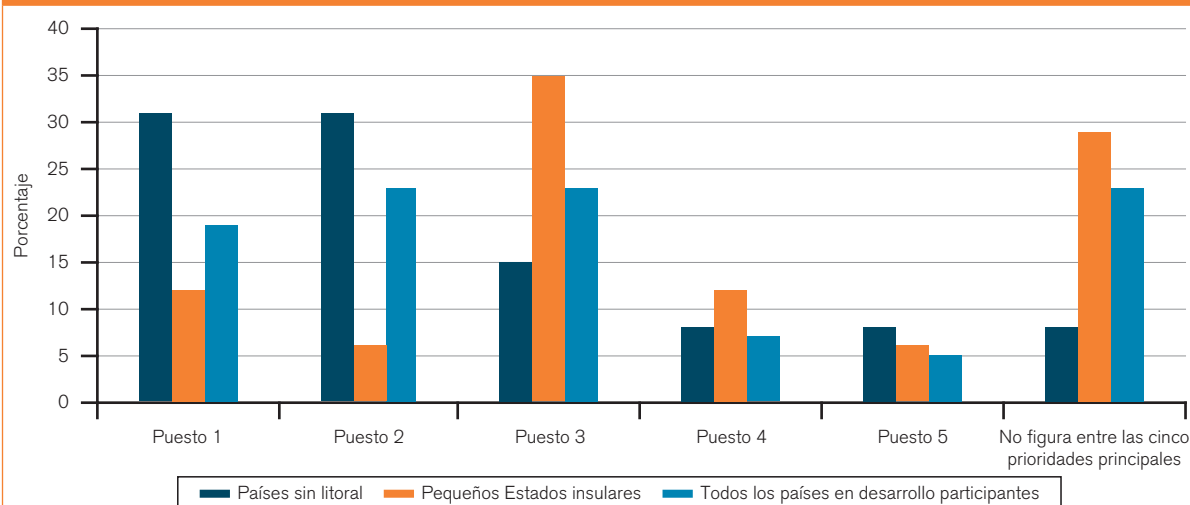
Fuente: Secretaría de la OMC.

Recuadro E.1: Compromisos de la categoría A previstos en el AFC (continuación)

En el gráfico E.2 se muestra el nivel medio de aplicación de todas las medidas del AFC por los países que han presentado compromisos de la categoría A. Clasificar a los países de menos a más según el porcentaje de medidas que han aplicado plenamente es indicativo del grado en que el AFC está ya en vigor y de lo que aún queda por hacer.

Gráfico E.2: Niveles de aplicación del AFC estimados sobre la base de los compromisos de la categoría A


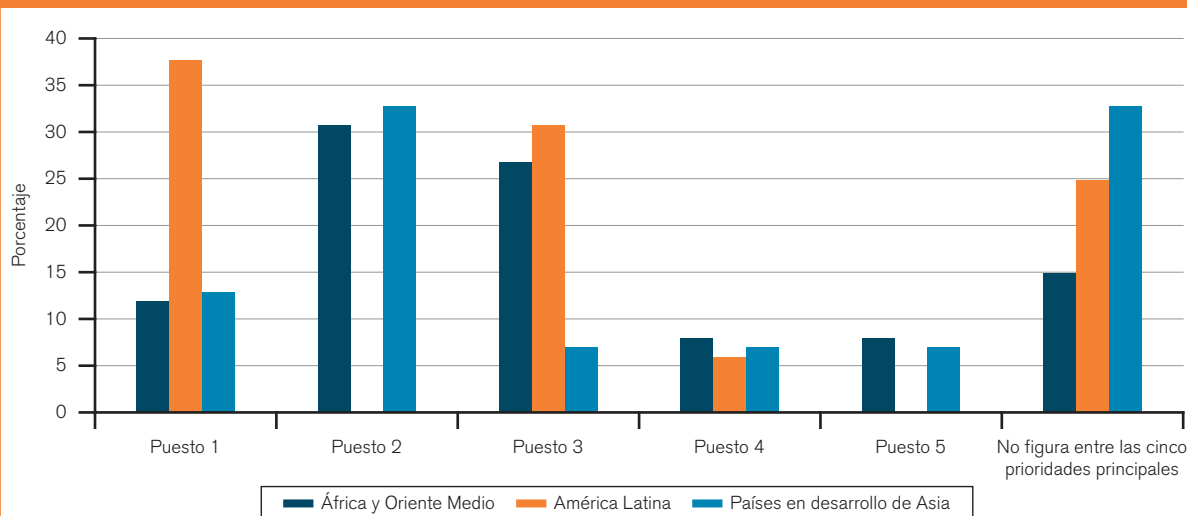
Fuente: Secretaría de la OMC.

Gráfico E.3: Clasificación de la facilitación del comercio entre las prioridades en materia de ayuda para el comercio de los países sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, 2015


Nota: Las definiciones de países sin litoral y pequeños Estados insulares en desarrollo son las establecidas por las Naciones Unidas.

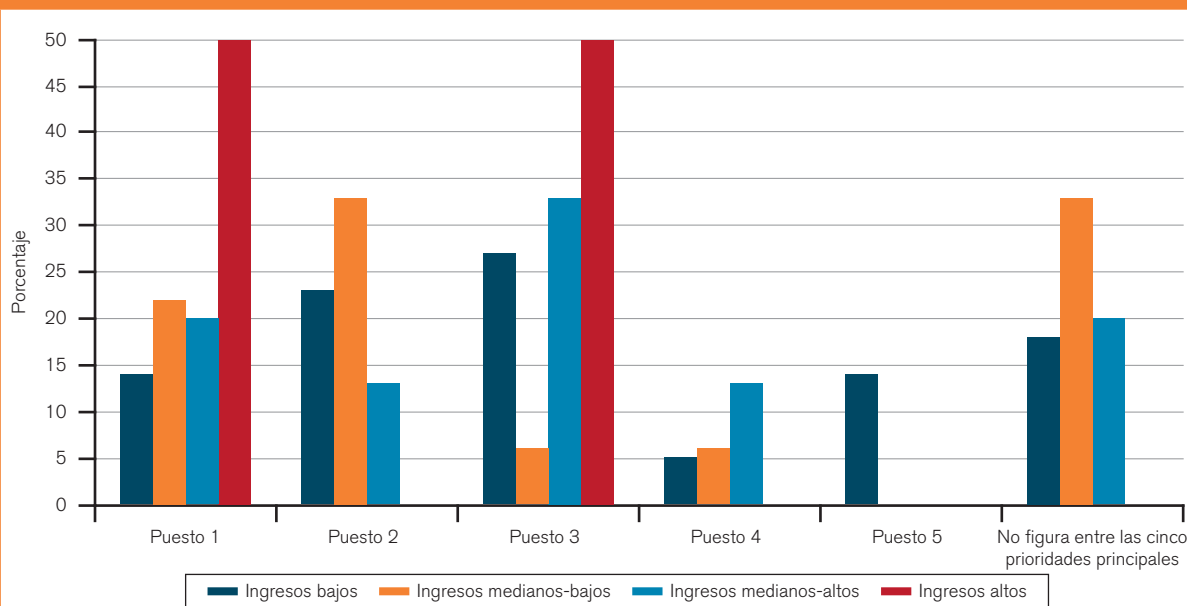
Fuente: Secretaría de la OMC.

Gráfico E.4: Clasificación de la facilitación del comercio entre las prioridades en materia de ayuda para el comercio de los países asociados, por regiones geográficas, 2015



Fuente: Secretaría de la OMC.

Gráfico E.5: Clasificación de la facilitación del comercio entre las prioridades en materia de ayuda para el comercio de los países asociados, por grupos de ingresos, 2015



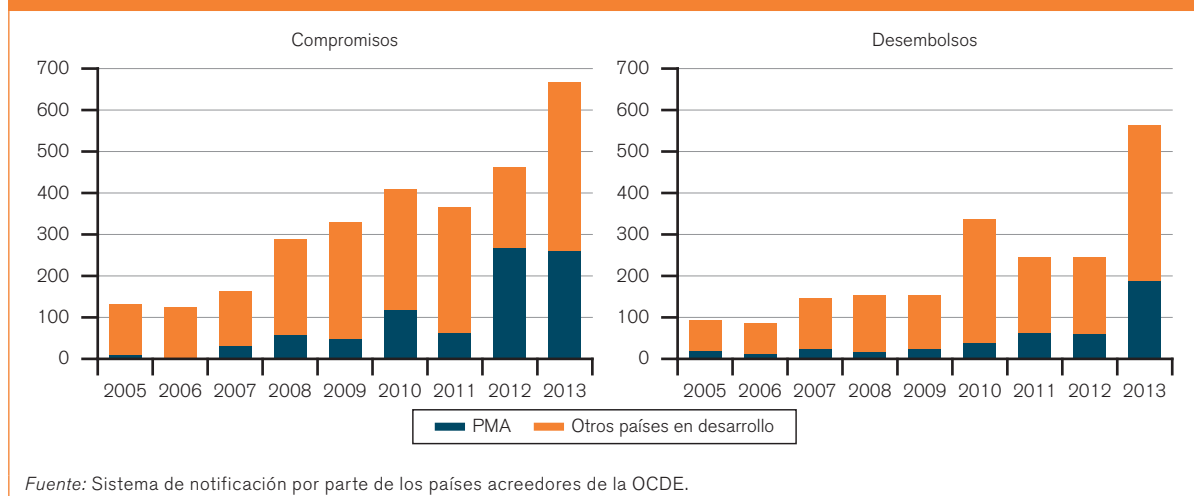
Nota: Las definiciones de los grupos de países por ingresos son las establecidas por el Banco Mundial.

Fuente: Secretaría de la OMC.

comercio del Sistema de notificación por parte de los países acreedores de la OCDE, confirma la tendencia al aumento de las corrientes de ayuda. Desde 2005, los países donantes y los organismos multilaterales se han comprometido a contribuir con 2.900 millones de dólares EE.UU. a la facilitación del comercio y han desembolsado 2.000 millones de dólares EE.UU. (valor en dólares constantes de 2012). Solo el 3% de los donantes prevén que su gasto en ayuda para el comercio

se reduzca en los próximos cinco años, y ninguno se plantea recortar el gasto en facilitación del comercio, lo que es de buen augurio para la aplicación del AFC. Proporcionalmente, los compromisos y desembolsos destinados a los PMA han ido en aumento. La porción de compromisos adquiridos con los PMA pasó del 9%, aproximadamente, en 2005 al 39% en 2014, al tiempo que la porción correspondiente de desembolsos pasó del 20% al 33%.

Gráfico E.6: Compromisos y desembolsos de los donantes de ayuda para la facilitación del comercio, por grupos de países asociados, 2005-2013 (Millones de dólares EE.UU. constantes de 2012)



(ii) ... pero los países en desarrollo no están seguros de las ventajas del AFC

Mientras que la mayoría de los países participantes en el ejercicio de vigilancia parecen considerar la facilitación del comercio como una importante prioridad de la ayuda para el comercio, la mitad de esos mismos países notificaron un alto grado de incertidumbre o incapacidad para determinar en qué medida el AFC influiría en sus costos comerciales. Según se muestra en el gráfico E.7, un pequeño número de países, en su mayoría países menos adelantados, prevén incluso un aumento de los costos del comercio tras la aplicación del AFC, lo que posiblemente se deba a una distinción poco clara entre los costos del comercio y los costos de aplicación. Cabe imaginar que un pequeño país que

hubiese realizado ya inversiones eficaces en la mejora de los procedimientos aduaneros con anterioridad a la adopción del AFC vea aumentar sus costos comerciales si asume nuevos compromisos como resultado del Acuerdo. Sin embargo, el trato especial y diferenciado flexible otorgado a los países en desarrollo debería reducir al mínimo esa posibilidad, ya que permite que esos países y los PMA adapten a sus circunstancias particulares el alcance y el marco cronológico de la aplicación.

Los demás países abarcados por el estudio esperan que el AFC les permita reducir los costos de su comercio, sea moderada (47%) o cuantiosamente (39%). Según se muestra en el gráfico E.8, los países sin litoral tienden a ser relativamente más optimistas,

Gráfico E.7: Efectos previstos de la aplicación del AFC en los costos del comercio, todos los países en desarrollo participantes

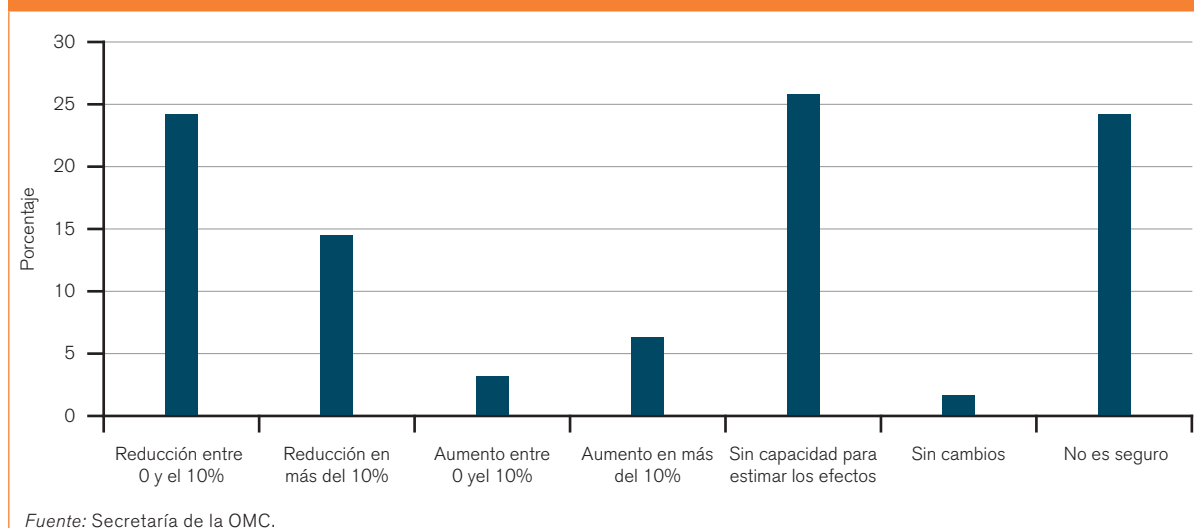
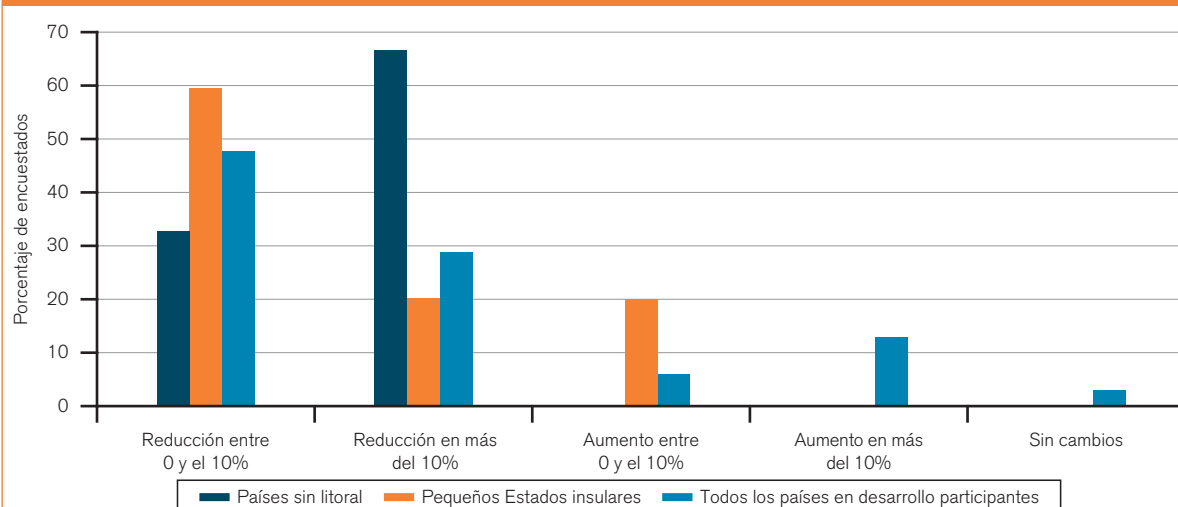


Gráfico E.8: Efectos del AFC en los costos del comercio previstos por los Estados sin litoral y los pequeños Estados insulares (respuestas a una encuesta)



Nota: Las definiciones de países sin litoral y pequeños Estados insulares en desarrollo son las establecidas por las Naciones Unidas.

Fuente: Secretaría de la OMC.

y el 67% de ellos prevén un descenso de los costos del comercio en más del 10%, mientras que solo el 20% de los pequeños países insulares en desarrollo prevén una disminución tan grande. De modo similar, la mayoría de los países de ingresos medianos bajos y de ingresos medianos altos prevén una reducción moderada de los costos del comercio, situada entre el 0% y el 10% (58% y 67%, respectivamente), al tiempo que el 38% de los países de ingresos bajos esperan que los costos del comercio se mantengan invariables o incluso aumenten.

(iii) *Obstáculos a la aplicación y necesidades de asistencia técnica*

Como se verá en las siguientes subsecciones, la aplicación de algunas de las medidas abarcadas por el AFC podría resultar relativamente fácil y sencilla, mientras que la de otras podría ser más compleja o costosa. En particular, y según lo indicado en el gráfico E.9, la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera, seguida por las formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito, así como la publicación y disponibilidad de la información, han sido señaladas por los países en desarrollo y los países menos adelantados participantes en el estudio como las disciplinas del AFC más difíciles de cumplir y que más apoyo requerirán. La cooperación aduanera y las resoluciones anticipadas son otras medidas de facilitación del comercio cuya puesta en práctica se considera particularmente difícil.

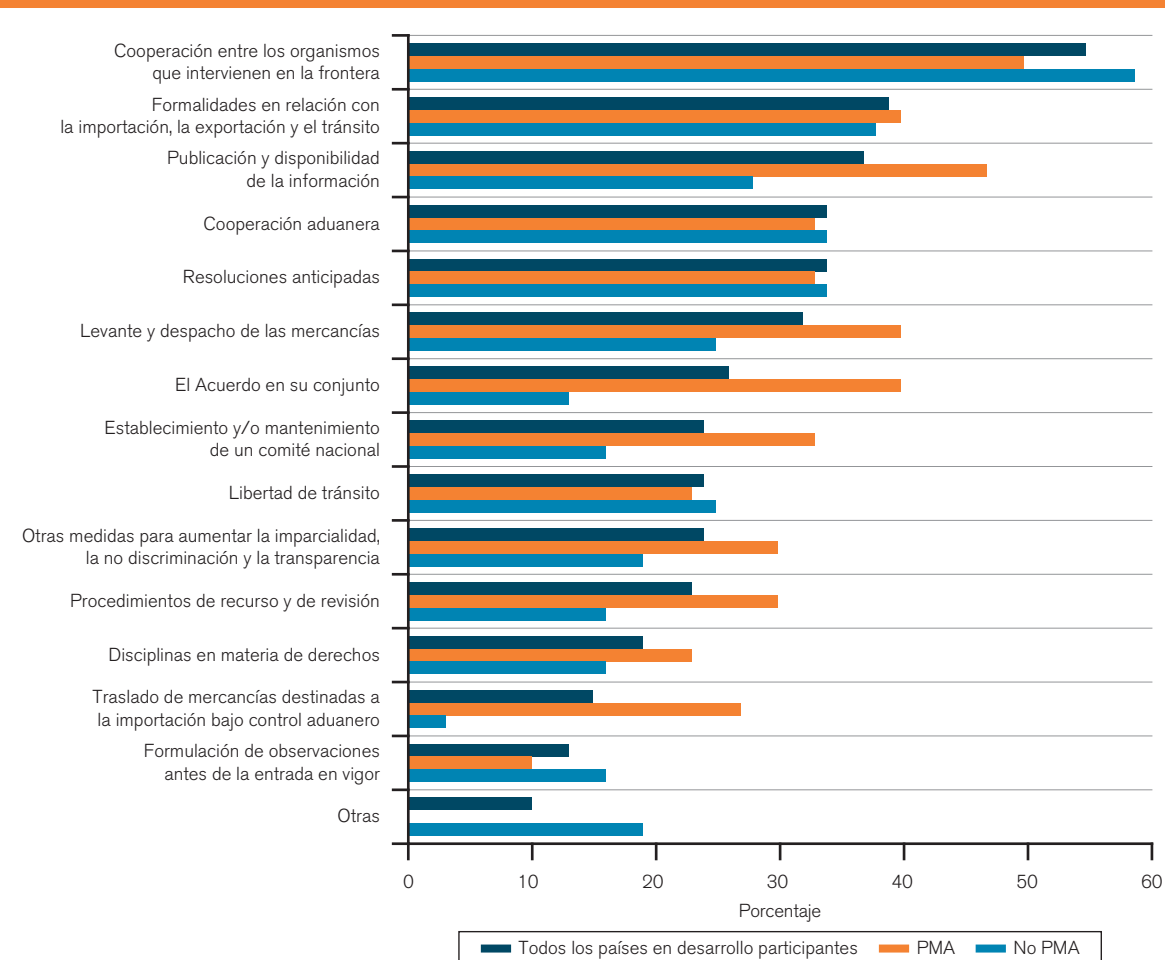
La clasificación de las disposiciones del AFC con arreglo a su dificultad de aplicación coincide parcialmente con la relación de medidas del AFC menos notificadas como

compromisos de la categoría A, que se refieren a los aspectos siguientes: ventanillas únicas, operadores autorizados, controles reforzados, procedimientos de prueba, plazos medios de levante, servicios de información, cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera y resoluciones anticipadas (véase el recuadro E.1). Otras medidas, como las disciplinas en materia de derechos y la oportunidad de formular observaciones e información antes de la entrada en vigor de las leyes y los reglamentos pertinentes, parecen ofrecer menos dificultades a los países en desarrollo y menos adelantados. Sin embargo, los países de ingresos bajos y los países africanos parecen más preocupados y prevén una mayor dificultad para aplicar el AFC en su conjunto y la mayoría de las medidas específicas de facilitación del comercio.

En conjunto, esas clasificaciones de las disciplinas del AFC confirman que la aplicación de ciertas medidas de facilitación del comercio puede plantear dificultades. Según determinados países donantes y organismos multilaterales, la falta de coordinación y voluntad política en los países (70%), seguida del trato no prioritario de la facilitación del comercio en los planes nacionales de desarrollo (68%), figuran entre las dificultades más importantes para la aplicación del AFC. Esas constataciones coinciden con anteriores evaluaciones cualitativas de países y expertos sobre los obstáculos a la aplicación de medidas de facilitación del comercio (Banco Mundial, 2006a).

Mientras que las medidas que requieren más asistencia técnica suelen ser las que menos se aplican, los países y expertos han determinado que varias medidas de

Gráfico E.9: ¿Qué disciplinas del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio resultarán más difíciles de aplicar?



Fuente: Secretaría de la OMC.

facilitación del comercio solo requieren mayor voluntad política para ponerse en práctica, sin necesidad de asistencia técnica adicional. Entre esas medidas figuran las de consulta previa, eliminación de tasas consulares, rutas para la libertad de tránsito y supresión del uso obligatorio de escoltas para las mercancías en tránsito (Banco Mundial, 2006a).

También se ha reconocido que la falta de un marco legal en vigor es uno de los mayores impedimentos para aplicar medidas de facilitación del comercio (2014b). Sin un marco jurídico adecuado, muchas medidas específicas de facilitación del comercio, incluidas las que ya se aplican de manera informal, no pueden desarrollar todo su potencial. Otros importantes obstáculos mencionados en los estudios cualitativos son la falta de recursos o de un marco institucional, el nulo o limitado entendimiento y conocimiento de las diferentes medidas de facilitación del comercio, la falta de cooperación y confianza entre los organismos gubernamentales, y la ausencia de comunicación

entre los sectores público y privado (Banco Mundial, 2006a; UNCTAD, 2014b). Muchos de esos diferentes obstáculos podrían considerarse la otra cara de la moneda de los factores determinantes del éxito, que se examinarán con mayor detalle más adelante.

3. Costos de aplicación de la reforma para la facilitación del comercio

En contraste con las publicaciones que evalúan las ventajas de la reforma para la facilitación del comercio, solo un número limitado de estudios han analizado los costos que puede entrañar la aplicación de medidas de ese tipo. Sin embargo, los costos de introducir y aplicar medidas de facilitación del comercio siguen siendo motivo de preocupación para muchos países en desarrollo y menos adelantados que, con frecuencia, tienen que decidir si dedican una parte de sus limitados recursos financieros, y qué cantidad de ellos, a la

reforma para la facilitación del comercio. A menudo, ese tipo de preocupación prevalece cuando los gobiernos temen que los beneficios previstos de la adopción y aplicación de medidas de facilitación del comercio sean inferiores a los costos de esas medidas.

Tales percepciones suelen presentarse cuando los beneficios relacionados con la reforma para la facilitación del comercio son difíciles de cuantificar y se consideran desde una perspectiva de corto plazo. Aunque, a veces, los beneficios en forma de incremento de los ingresos y del comercio solo se materializan por completo a medio y largo plazo, los costos de aplicación se producen de forma inmediata. Tales situaciones pueden hacer que las autoridades de los países en desarrollo y menos adelantados se resistan a emprender reformas para la facilitación del comercio, aun cuando, a la larga, los beneficios sean mayores que los costos de aplicación y puedan utilizarse para continuar las reformas. Por consiguiente, entender la naturaleza, las características y el alcance de los costos de aplicación de las reformas destinadas a facilitar el comercio tiene particular importancia no solo para los gobiernos, sino también para los asociados para el desarrollo y los socios del sector privado que participen en la financiación de iniciativas de facilitación del comercio.

a) Dificultades al estimar los costos de aplicación de las medidas de facilitación del comercio

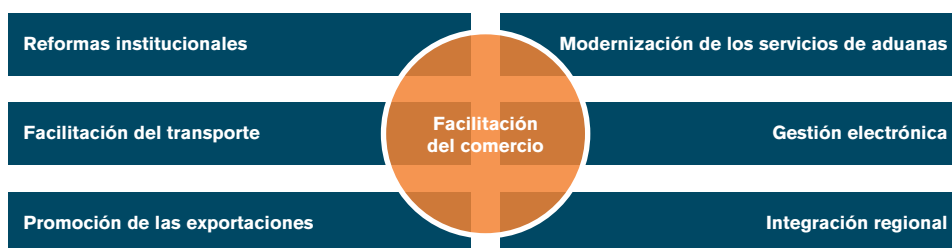
La bibliografía relativa a la facilitación del comercio proporciona una información limitada sobre los costos relacionados con la aplicación de la reforma para la facilitación del comercio, debido a que esos costos de aplicación no siempre son fáciles de cuantificar, por dos razones principales. En primer lugar, la reforma para la facilitación del comercio tiene carácter transversal y, por ese motivo, es raro que se lleve a cabo con independencia de otros objetivos de política más generales destinados a aumentar la recaudación de ingresos, reducir los costos del comercio y crear

un entorno comercial más transparente, eficaz y previsible. Según se muestra en el gráfico E.10, las medidas de facilitación del comercio suelen aplicarse en el contexto de iniciativas de política más amplias, como la reforma de las instituciones, la modernización de los servicios de aduanas, la gestión electrónica, la integración regional, la promoción de las exportaciones, y el desarrollo de infraestructuras y de sistemas de transporte. Como consecuencia, no es frecuente que se dedique una asignación financiera específica a la adopción y aplicación de medidas concretas de facilitación del comercio, lo que hace particularmente difícil la determinación de los costos correspondientes.

En segundo lugar, los costos de aplicación de las medidas de facilitación del comercio pueden adoptar diversas formas, dependiendo de las características de esas medidas. En general, se hace una distinción entre los costos previos iniciales relacionados con la introducción de medidas de facilitación del comercio, los costos de modernización y ampliación, y los costos operacionales corrientes. Además, en la bibliografía especializada se han definido ocho tipos diferentes de costos de aplicación interrelacionados: 1) de diagnóstico, 2) reglamentarios, 3) institucionales, 4) de formación, 5) de equipo e infraestructuras, 6) de sensibilización, 7) políticos, y 8) operacionales. Algunos de esos costos pueden ser difíciles de expresar en términos monetarios y especificar por separado (OCDE, 2005; Duval, 2006; Moisés, 2013).²

Los **costos de diagnóstico y de evaluación de las necesidades** se producen antes de que se aplique realmente la reforma para la facilitación del comercio, al determinar las necesidades que requerirá esa reforma, establecer prioridades realistas para llevarla a cabo y preparar una estrategia de aplicación práctica. En general, los costos de diagnóstico requieren tiempo, consultas entre los expertos nacionales o externos y los colectivos interesados pertinentes, y planes de acción concretos basados en la información reunida.

Gráfico E.10: Facilitación del comercio e iniciativas de política más generales



Fuente: Secretaría de la OMC.

Los **costos reglamentarios y legislativos** se producen cuando es necesario modificar instrumentos legislativos nacionales ya existentes o adoptar otros nuevos para aplicar determinadas medidas de facilitación del comercio. Por ejemplo, cuando no hay leyes que reconozcan la condición jurídica de la documentación electrónica, cualquier documento electrónico deberá seguir acompañándose de su equivalente en papel. En consecuencia, suele ser necesario modificar la legislación para autorizar y reconocer la validez de la presentación de datos electrónicos entre organismos y las firmas digitales. Normalmente, tales costos se deben al empleo de tiempo (dependiendo del marco jurídico del país), personal especializado en cuestiones legislativas y reglamentarias y, a veces, expertos externos.

Los **costos institucionales y organizativos** pueden producirse cuando es necesario establecer nuevas dependencias o reestructurar las existentes para que desempeñen determinadas funciones de facilitación del comercio de modo más eficaz, ya sea mediante la reorganización del personal existente o la contratación de personal adicional. Por ejemplo, la introducción de la auditoría posterior al despacho, la aplicación de procedimientos de gestión del riesgo o el establecimiento de servicios de información centrales pueden requerir la creación de un equipo especializado de personal administrativo, operacional y de apoyo.

Los **costos en recursos humanos y capacitación** se producen cuando los usuarios de organismos de gestión en la frontera y la comunidad comercial tienen que aprender las nuevas formas de cumplimiento de las formalidades y operaciones de facilitación del comercio. Con frecuencia, la capacitación se considera el elemento más importante en la aplicación de las medidas de facilitación del comercio, ya que las reformas emprendidas con ese fin consisten principalmente en modificar las prácticas y los comportamientos de los organismos que intervienen en la frontera. El nivel de los costos de formación depende de que se contrate nuevo personal experto, o se imparta formación en el empleo o en un centro de formación al personal interno o transferido. En general, se considera que la contratación de nuevo personal experto es la opción más costosa, ya que suele requerir, además de un incremento presupuestario, la disponibilidad directa de expertos calificados en el mercado de trabajo nacional. Los datos empíricos disponibles apuntan a que los países suelen optar por impartir formación en el empleo al personal existente para atender y cumplir las nuevas obligaciones en materia de facilitación del comercio (Moisé, 2013).

Los **costos de equipo e infraestructuras** pueden producirse tras la decisión de construir o adquirir instalaciones y locales, y de instalar y modernizar

instrumentos de aplicación nuevos o adicionales, en particular del ámbito de la tecnología de la información y las comunicaciones, como redes virtuales, soluciones automatizadas y escáneres. Como se explica más adelante, la tecnología de la información y las comunicaciones se ha señalado en varios relatos de experiencias sobre reformas para la facilitación del comercio como uno de los principales factores de mejora de la eficacia y la eficiencia de diversas medidas concretas de facilitación del comercio, tales como los escáneres de rayos X utilizados para complementar los procedimientos de gestión del riesgo y el sistema informatizado de presentación electrónica y tramitación de documentos antes de la llegada. Aunque no siempre son indispensables para aplicar la mayoría de las medidas de facilitación del comercio, el equipo y la infraestructura suelen considerarse como los componentes más caros de las reformas emprendidas en ese ámbito. La disponibilidad y el suministro fiable de energía eléctrica, las redes de telecomunicaciones, los proveedores de equipos informáticos y los servicios locales de mantenimiento, necesarios todos ellos para utilizar el equipo de información y comunicaciones, no suelen considerarse costos de aplicación específicos de la reforma para la facilitación del comercio, porque también son necesarios para llevar a cabo actividades de otro tipo (OCDE, 2009).

Los **costos de sensibilización y gestión del cambio** pueden producirse cuando se aplican estrategias de transparencia y comunicación para promover una mayor participación de todos los colectivos interesados pertinentes de los sectores público y privado, en particular mediante un mejor entendimiento de la elaboración y los avances de la reforma para la facilitación del comercio. El apoyo, la participación y la adhesión de los colectivos interesados pertinentes tienden a facilitar no solo la introducción, sino también la sostenibilidad de diversas medidas de facilitación del comercio.

A veces, las publicaciones especializadas consideran que los **costos de política y de resistencia** son un componente adicional de los costos de aplicación que puede surgir como resultado de la resistencia y oposición activa o pasiva de los colectivos interesados pertinentes, incluidas las autoridades, el personal y el sector privado, al desarrollo y la aplicación de determinadas medidas de facilitación del comercio (Duval, 2006). Esos costos no pueden cuantificarse fácilmente, debido a que tienden a repercutir en los demás componentes de los costos de aplicación de medidas de facilitación del comercio, incluidos los costos operacionales. Como se examinará enseguida con mayor detalle, la voluntad política, la identificación de los países con las actividades y la participación de los colectivos interesados son algunos de los elementos más importantes de respuesta a

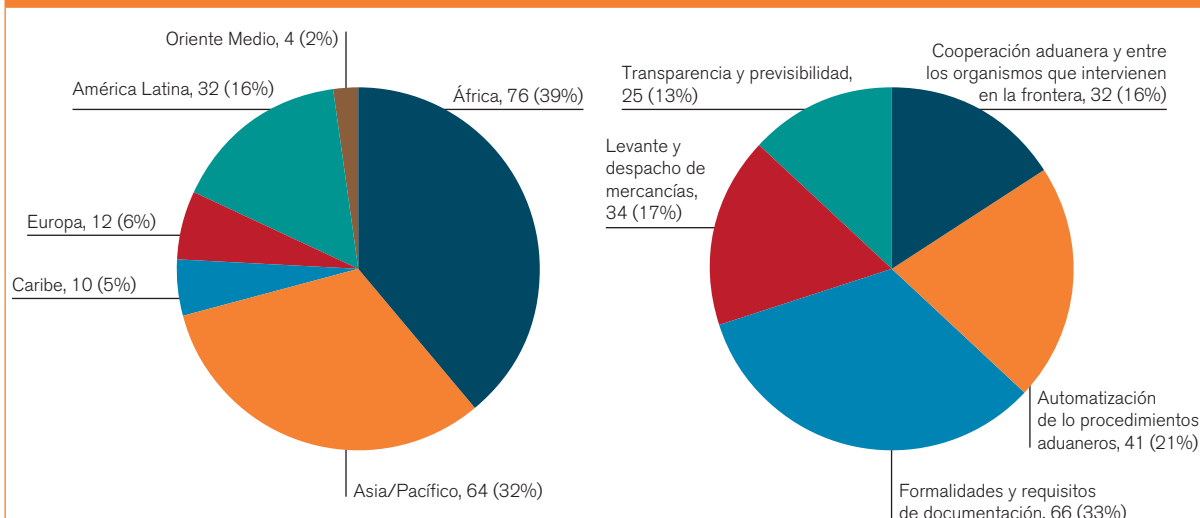
la resistencia para aplicar eficazmente la reforma de facilitación del comercio.

Los **costos operacionales y de mantenimiento** consisten principalmente en la remuneración de personal o expertos y el mantenimiento y sustitución de equipo, como programas informáticos u ordenadores, tras la introducción de las medidas de facilitación del comercio. Con frecuencia, esos costos operacionales y de mantenimiento se incluyen en el presupuesto administrativo, lo que hace más difícil calcularlos por separado. Los datos empíricos indican que los costos operacionales corrientes son, por lo general, inferiores a los costos iniciales de puesta en marcha y los costos de modernización respecto de la mayor parte de las medidas de facilitación del comercio, excepto medidas como la publicación en línea y el funcionamiento de los comités nacionales de facilitación del comercio. La escasa información disponible muestra que los costos operacionales anuales de las medidas de facilitación del comercio son, como promedio, hasta un 52% más bajos que sus respectivos costos de iniciación. (Moisé, 2013). En algunos casos, el costo operacional de determinadas medidas de facilitación del comercio se repercute íntegra o parcialmente en los clientes mediante la imposición de tasas por utilización de los servicios. De modo similar, parte de los costos iniciales de determinadas medidas de facilitación del comercio pueden transferirse a los comerciantes mediante la imposición de gravámenes. Asimismo, en algunos casos, los países han hecho recaer en las empresas privadas la responsabilidad de aplicar efectivamente determinadas medidas de facilitación del comercio.

b) Visión general de los costos de aplicación de medidas de facilitación del comercio

Habida cuenta de la limitada información disponible en la bibliografía especializada, se han reunido los datos sobre los costos de aplicación de proyectos y medidas de facilitación del comercio a fin de conocer mejor el carácter y la magnitud potenciales de los costos de aplicación del AFC. Las cifras proceden de diversas fuentes, incluidos los relatos de experiencias concretas presentados a la OMC, el Tercer y el Quinto Exámenes Globales de la Ayuda para el Comercio, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), la UNCTAD, la CEPA y la CESPAP; otras importantes fuentes de información sobre los costos de aplicación de medidas de facilitación del comercio son los proyectos de crédito relacionado con la facilitación del comercio emprendidos por donantes individuales, bancos multilaterales y regionales, tales como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, y organizaciones no lucrativas, tales como TradeMark East Africa. En total, se ha recopilado información sobre los costos de aplicación de 198 medidas y proyectos de facilitación del comercio llevados a cabo en 4 países desarrollados (2% del estudio), 122 países en desarrollo (60% del estudio) y 77 países menos adelantados (38% del estudio).³ De ese total de medidas de facilitación del comercio, se adoptaron 76 (39%) en África, 64 (32%) en Asia y el Pacífico, 32 (16%) en América Latina, 12 (6%) en Europa, 10 (5%) en el Caribe y 4 (2%) en el Oriente Medio. Como se muestra en el gráfico E.11, la información disponible

Gráfico E.11: Distribución de los datos sobre costos de aplicación de medidas de facilitación del comercio, por regiones y materias (medidas de facilitación del comercio)



Fuente: Secretaría de la OMC, sobre la base de los datos reunidos en relación con los costos de aplicación de las medidas de facilitación del comercio.

sobre los costos de aplicación comprende también una amplia diversidad de elementos relacionados con la facilitación del comercio, de modo que 66 medidas (33%) se centran en formalidades y requisitos de documentación, tales como ventanillas únicas; 41 (21%), en sistemas aduaneros automatizados; 34 (17%), en aspectos del levante y despacho de mercancías, tales como la gestión de riesgo y los operadores económicos autorizados; 32 (16%), en la cooperación aduanera y entre los organismos que intervienen en la frontera, por ejemplo en relación con el control en puestos fronterizos de una sola parada; y 25 (13%), en la transparencia y la previsibilidad, por ejemplo mediante resoluciones anticipadas y servicios de información. Para poner en perspectiva los diferentes costos de aplicación de esas medidas de facilitación del comercio, también se han reunido datos sobre los costos de modernización y reforma aduaneras (57 proyectos) e iniciativas de facilitación del transporte (197 proyectos) de proyectos de crédito multilaterales y regionales.

Antes de examinar los datos, es importante observar que cualquier cifra relativa a los costos debe interpretarse y compararse cuidadosamente por varias razones.

En primer lugar, los costos de aplicación varían en función de las circunstancias exclusivas de cada país, en particular del estado inicial, las necesidades, las prioridades y el nivel de ambición deseado de su reforma para la facilitación del comercio. Por ejemplo, cabe la posibilidad de que algunos países hayan introducido ya ciertas medidas de facilitación del comercio, pero deseen mejorar o ampliar esas medidas mediante inversiones adicionales.

En segundo lugar, la cuantía de los costos de aplicación puede depender de la velocidad y el ritmo de esa aplicación, y de que se utilicen expertos nacionales o internacionales. Los datos empíricos apuntan a que los costos de aplicación de determinadas medidas de facilitación del comercio dependen de que se siga la secuencia adecuada (Moisé, 2013), es decir, de que se programen con arreglo a un plan de aplicación ordenado y procedente (De Wulf y Sokol, 2005). Además, un proceso de aplicación rápido que dependa en su totalidad de expertos internacionales puede resultar más costoso que otro que siga un ritmo gradual y en el que haya una participación creciente de expertos nacionales (UNCTAD, 2014b).

En tercer lugar, es posible que los datos reunidos en relación con los costos de aplicación no sean plenamente representativos de la variedad real de los costos de aplicación de determinadas medidas de facilitación del comercio para los que solo se dispone de información respecto de un par de países.

En cuarto lugar, la información sobre los costos de aplicación no suele ser suficientemente detallada como para permitir una correcta comparación entre múltiples países desglosada por componentes de esos costos (es decir, costos de diagnóstico, reglamentarios, institucionales, de capacitación, de equipo y de sensibilización).

El análisis de la información disponible sobre los costos de aplicación de medidas de facilitación del comercio pone de relieve cuatro aspectos importantes.

En primer lugar, las medidas de facilitación del comercio difieren en lo que respecta a sus costos de aplicación, según se muestra en el gráfico E.12.

En segundo lugar, los costos de aplicación de las medidas de facilitación del comercio se caracterizan por su significativa variabilidad entre países.

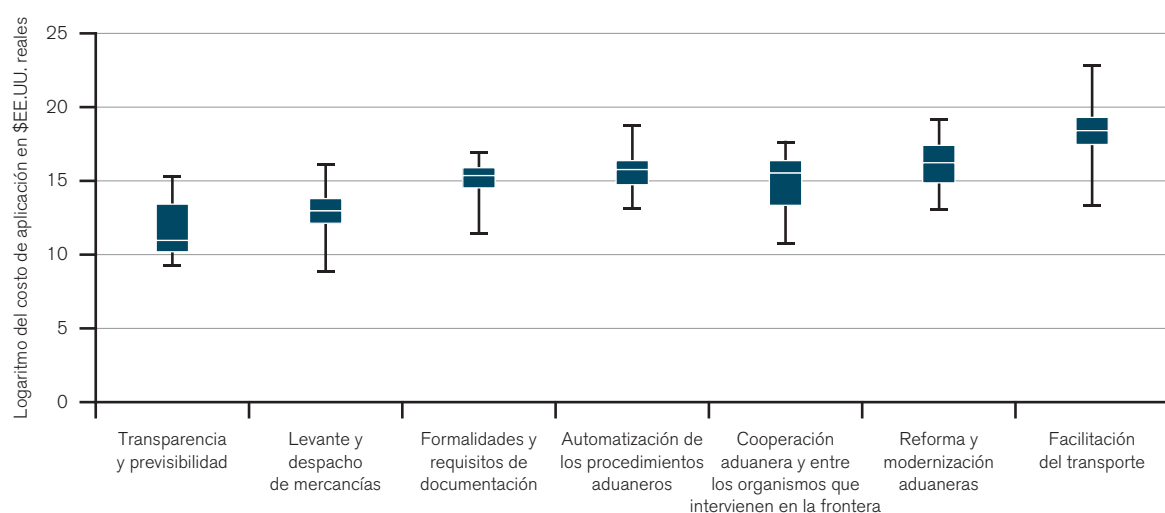
En tercer lugar, las medidas de facilitación del comercio relacionadas con la transparencia y con el levante y despacho de mercancías suelen entrañar costos de aplicación menores que las medidas relacionadas con requisitos formales, automatización de los procedimientos aduaneros, y cooperación aduanera y entre los agentes que intervienen en la frontera, lo que, con frecuencia, conlleva una mayor diversidad de componentes de los costos, como se ha expuesto ya. Esta clasificación está en consonancia con los resultados de los cuestionarios del Quinto Examen Global de la Ayuda para el Comercio examinados en la sección E.1, así como con los pocos estudios que analizan la evaluación cualitativa formulada por varios países y expertos en relación con los costos de iniciación de determinadas medidas de facilitación (Duval, 2006; UNCTAD, 2014b; OCDE y OMC, 2015).

En cuarto lugar, las medidas de facilitación del comercio parecen ser, como promedio, menos costosas que otras iniciativas más amplias, como la modernización de los servicios de aduanas, incluida la construcción y mejora de instalaciones fronterizas, y la renovación de la infraestructura de transportes, en particular de carreteras, ferrocarriles y puertos.

(i) *Transparencia y previsibilidad*

Los costos de aplicar medidas de facilitación del comercio relacionadas con la transparencia y la previsibilidad parecen ser relativamente bajos en comparación con los de otras medidas, y varían entre 12.000 dólares EE.UU. y 3,6 millones de dólares EE.UU., según se muestra en el gráfico E.13. Muchas de esas medidas relacionadas con la transparencia, como la publicación de las leyes y los reglamentos pertinentes y la aplicación de resoluciones anticipadas

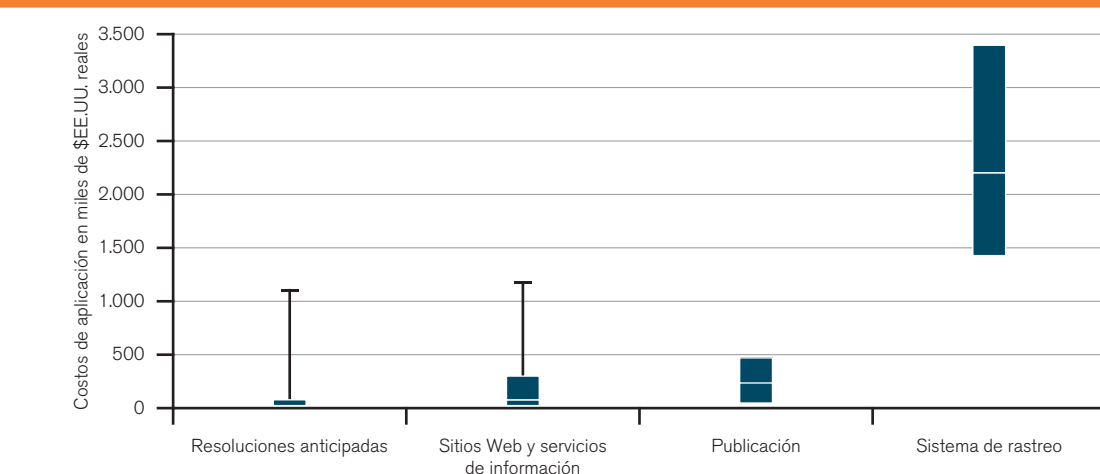
Gráfico E.12: Costos de aplicación de las reformas orientadas a facilitar el comercio, los procedimientos aduaneros y el transporte



Nota: Cada diagrama de caja muestra el rango de los costos de aplicación desde el primer cuartil (25%) al tercer cuartil (75%). La línea que cruza las cajas es la mediana. Los puntos finales de las dos líneas verticales ("bigotes") que se extienden desde las cajas muestran los valores mínimo y máximo de los datos. Los datos se han transformado en logaritmos naturales para facilitar la comparación visual.

Fuente: Secretaría de la OMC, sobre la base de los datos reunidos en relación con los costos de aplicación de las medidas de facilitación del comercio.

Gráfico E.13: Costos de aplicación de la reforma para la facilitación del comercio en lo que respecta a la transparencia y la previsibilidad



Nota: Cada diagrama de caja muestra el rango de los costos de aplicación desde el primer cuartil (25%) al tercer cuartil (75%). La línea que cruza las cajas es la mediana. Los puntos finales de las dos líneas verticales ("bigotes") que se extienden desde las cajas muestran los valores mínimo y máximo de los datos.

Fuente: Secretaría de la OMC, sobre la base de los datos reunidos en relación con los costos de aplicación de las medidas de facilitación del comercio.

sobre el origen, forman ya parte de prácticas arraigadas en muchos países en desarrollo. Según las previsiones, su modificación o ampliación, por ejemplo mediante la publicación de procedimientos y directrices internacionales, la introducción de un plazo entre la publicación y la entrada en vigor de nueva legislación, y la consulta previa, no crearán costos adicionales significativos para los países que cuentan ya con mecanismos de publicación.

Las resoluciones anticipadas sobre valoración tampoco parecen necesitar recursos adicionales significativos, aparte de la contratación de nuevo personal o la formación en el empleo del personal interesado. Las medidas relacionadas con la transparencia basadas en la tecnología de la información y las comunicaciones suelen entrañar costos de aplicación relativamente mayores. Por ejemplo, la creación de sitios Web y servicios de información sobre el régimen aduanero

requiere instalaciones y equipos e infraestructuras específicos, así como personal de apoyo y técnicos para que esos recursos sean plenamente operativos. En varios países, el costo del suministro de información por medios electrónicos se transfiere a los usuarios mediante una tasa específica. Otras medidas que, con frecuencia, requieren equipo de tecnología de la información nuevo o modernizado son los sistemas de información ejecutiva y los sistemas electrónicos de rastreo de cargas, destinados, respectivamente, a supervisar las operaciones aduaneras en tiempo real y observar la circulación de mercancías bajo control aduanero.

(ii) Levante y despacho de las mercancías

Entre las diferentes medidas de facilitación del comercio relacionadas con el levante y el despacho de mercancías, el control de auditoría posterior al despacho de aduana y los procedimientos de evaluación del riesgo parecen ser las medidas para las que se prevén mayores costos de iniciación, que van de 20.000 dólares EE.UU. a 11,9 millones de dólares EE.UU., y de 54.000 dólares EE.UU. a 8,9 millones de dólares EE.UU., respectivamente. Algunos de los probablemente elevados costos iniciales de ambos tipos de medidas se deben a su naturaleza compleja y técnica. Mientras que los procedimientos de control de auditoría posterior al despacho de aduana consisten en verificar la exactitud y autenticidad de las declaraciones mediante el examen de los libros, los registros, los sistemas de gestión empresarial y los datos comerciales, para aplicar procedimientos de gestión del riesgo es necesario centrar la atención

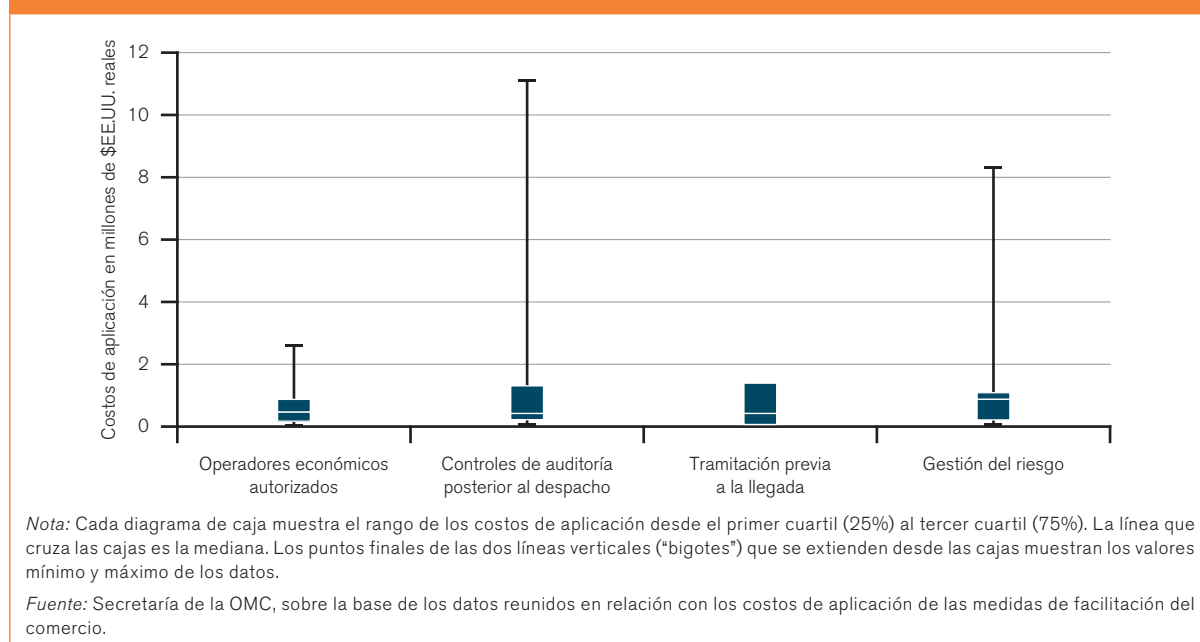
en los envíos de alto riesgo y agilizar el levante de los envíos de bajo riesgo con arreglo a criterios de selección adecuados (por ejemplo, código del SA, país de origen y medio de transporte).

Como resultado, ambos tipos de medidas requieren normalmente la contratación y formación de personal especializado y, en algunos casos, la adquisición o modernización de equipo y sistemas de tecnología de la información, tales como escáneres. Aunque el equipo y la tecnología de la información pueden desempeñar una función importante, la experiencia pasada muestra que su uso efectivo depende, en definitiva, de la labor de un personal bien preparado y capacitado.

Los costos de aplicación de los programas de operadores económicos autorizados y de los procedimientos de tramitación previa a la llegada, que permiten presentar la documentación de importación requerida para comenzar la tramitación antes de la llegada de las mercancías (De Wulf y Sokol, 2005), parecen relativamente bajos, según se indica en el gráfico E.14. En ambos casos, los costos se refieren básicamente a las actividades de formación y al equipo. Asimismo, es posible que la presentación anticipada de datos y la tramitación previa a la llegada requieran la disponibilidad previa de tecnologías de la información y las comunicaciones, por ejemplo, cierto nivel de automatización de los procedimientos aduaneros.

Como se examinará más adelante, las tecnologías de la información y las comunicaciones suelen ser únicamente instrumentos para aplicar las medidas de facilitación del comercio con mayor eficacia, y

Gráfico E.14: Costos de aplicación de la reforma para la facilitación del comercio relacionados con el levante y el despacho de mercancías



sus costos se asumen, o se asumirán con el tiempo, aun cuando no haya reforma para la facilitación del comercio. Hay otras medidas, como la aplicación del principio de separación entre el levante y el despacho de las mercancías antes de la determinación definitiva y el pago de los derechos o impuestos de aduana, que tal vez no presenten complejidades adicionales, aparte del aumento o la reasignación de recursos para actividades de capacitación. Sin embargo, esas medidas pueden seguir siendo difíciles de aplicar en algunos países en desarrollo y menos adelantados en los que está forjándose la confianza entre las autoridades fronterizas y los comerciantes (Moisés, 2006).

(iii) *Formalidades y requisitos de documentación y automatización de los procedimientos aduaneros*

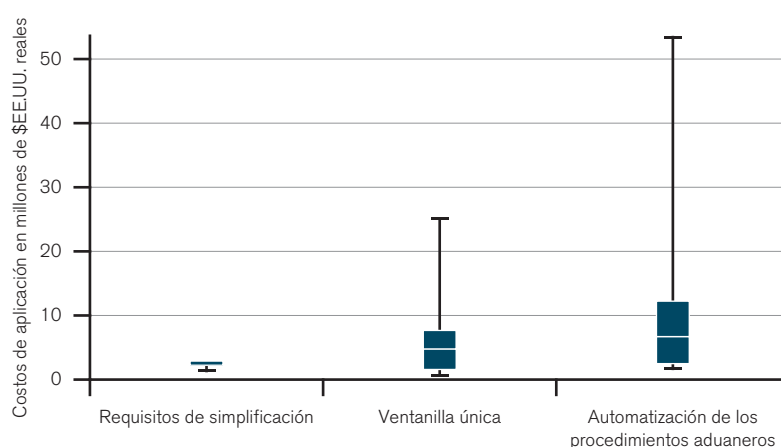
Según se indica en el gráfico E.15, el establecimiento de sistemas de ventanilla única y automatización de los procedimientos aduaneros figura entre las medidas de facilitación del comercio más costosas, y los costos de iniciación de esos proyectos se sitúan entre 100.000 dólares EE.UU. y 27 millones de dólares EE.UU., y entre 550.000 dólares EE.UU. y 57 millones de dólares EE.UU., respectivamente.⁴ Los elevados costos iniciales de ambas medidas se deben a la dependencia relativamente elevada de las tecnologías de la información y las comunicaciones y a los gastos en material informático para adquirir equipo de redes y en programas informáticos para integrar los sistemas de tecnología de la información de los organismos participantes. Además, ambas medidas pueden requerir la introducción de cambios en las reglamentaciones,

las instituciones, las infraestructuras o los recursos humanos. En particular, es posible que la capacidad administrativa deba reforzarse o modificarse y que haya que contratar nuevo personal o impartir formación al personal existente para que el sistema sea plenamente operacional. También podría ser necesario desarrollar un plan de comercialización y promoción para dar a conocer el sistema de ventanilla única y promover su utilización.

En comparación con los demás tipos de medidas de facilitación del comercio, ambas medidas se caracterizan tanto por sus costos de aplicación relativamente elevados como por la mayor variación de esos costos. La heterogeneidad de esos costos radica no solo en el alcance y el nivel de complejidad de ambos sistemas en lo que respecta a la tecnología y al equipo, sino también en las condiciones iniciales de los países, como el tamaño de la economía, la extensión de los sistemas existentes y la necesidad de crear redes.

Un sistema nacional de ventanilla única permite a los comerciantes presentar la documentación pertinente o los datos requeridos y tomar conocimiento de las decisiones de las autoridades de control de fronteras sobre el levante de las mercancías a través de un único punto de entrada. Sin embargo, esas funciones pueden desempeñarse de formas diferentes que no requieren necesariamente el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones. En algunos casos, los programas de ventanilla única solo exigen que los documentos se presenten en determinados puntos fronterizos, mientras que, en otros casos, los datos pueden introducirse electrónicamente en un sistema que conecta entre sí a varios organismos que intervienen en la frontera

Gráfico E.15: Costos de aplicación de la reforma para la facilitación del comercio relacionados con las formalidades y los requisitos de documentación



Nota: Cada diagrama de caja muestra el rango de los costos de aplicación desde el primer cuartil (25%) al tercer cuartil (75%). La línea que cruza las cajas es la mediana. Los puntos finales de las dos líneas verticales ("bigotes") que se extienden desde las cajas muestran los valores mínimo y máximo de los datos.

Fuente: Secretaría de la OMC, sobre la base de los datos reunidos en relación con los costos de aplicación de las medidas de facilitación del comercio.

o a todos ellos. Las experiencias pasadas parecen indicar que los costos de aplicación de la ventanilla única electrónica serán previsiblemente más bajos si se dispone de sistemas avanzados de automatización de los procedimientos aduaneros. Esta apreciación coincide con la opinión de muchos países en desarrollo y menos adelantados de que una parte sustancial de los costos de aplicación de la reforma para la facilitación del comercio se destina a la instalación, al funcionamiento y a la modernización de sistemas de automatización de los procedimientos aduaneros.

Al igual que en el caso de numerosas inversiones en equipo e infraestructuras de tecnología de la información, la automatización de los procedimientos aduaneros puede ser útil para otros fines, además de la facilitación del comercio, por ejemplo para reforzar el cumplimiento de los reglamentos al impedir la corrupción y el contrabando, aumentar la productividad de las operaciones aduaneras, mejorar los métodos de valoración e incrementar la recaudación de ingresos. Los datos empíricos indican que un gran número de países en desarrollo han introducido ya procedimientos automatizados en sus principales organismos de administración de fronteras y aduanas, por ejemplo, en aeropuertos y puertos de mar (OCDE, 2005). Pese a la disponibilidad de cierto nivel de tecnología de la información en los servicios de aduanas, aún parece posible modernizar y mejorar la eficacia de algunas operaciones, como el intercambio de información entre los organismos de gestión en la frontera y con el sector privado. Sin embargo, la falta de un suministro eléctrico estable y de una infraestructura de telecomunicaciones en ciertos países menos adelantados puede impedir la aplicación plena de sistemas complejos de automatización de los procedimientos aduaneros a corto y medio plazo (Banco Mundial, 2006a). Al igual que ocurre con otras medidas de facilitación del comercio, parte de los costos de aplicación y funcionamiento de la ventanilla única y de los sistemas de automatización de los procedimientos aduaneros pueden correr a cargo de los usuarios mediante la imposición de derechos y cargas. En 2014, las propias administraciones de aduanas de los países en desarrollo financiaron aproximadamente el 60% de los proyectos de automatización de los procedimientos aduaneros del Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA) de la UNCTAD (UNCTAD, 2014b).

A pesar de que la automatización es una herramienta útil para normalizar y simplificar formularios y documentos, las enseñanzas extraídas de pasados proyectos de modernización de los servicios aduaneros confirman que la automatización no basta para culminar las reformas de facilitación del comercio (OCDE, 2005). En otras palabras, la automatización no es condición previa o suficiente para aplicar la mayor

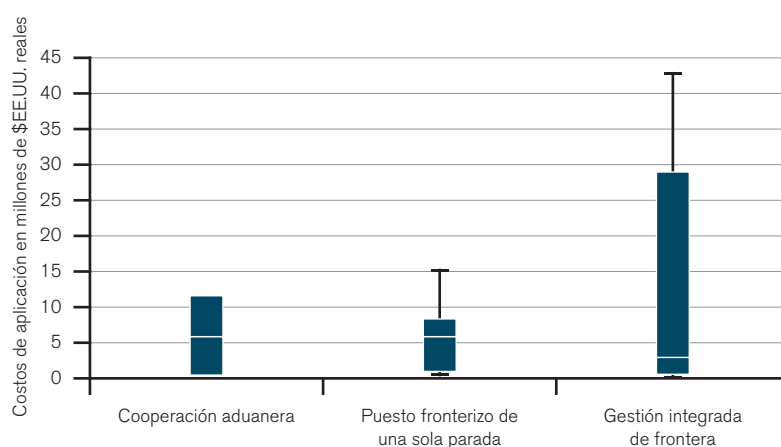
parte de las medidas de facilitación del comercio. Por ejemplo, los procedimientos de gestión del riesgo y los programas de operadores autorizados no requieren necesariamente un sistema automatizado, aunque la automatización haría su aplicación más eficaz. Como se examinará en la siguiente sección, otros aspectos institucionales y reglamentarios, como el compromiso político y la disponibilidad de personal calificado, son algunos de los principales factores de éxito en la aplicación de medidas de facilitación del comercio. En definitiva, cualquier sistema de automatización de los procedimientos aduaneros es eficaz en la medida en que lo sea el personal a su cargo.

Aunque es frecuente que la automatización de los procedimientos aduaneros se relacione estrechamente con la simplificación de esos procedimientos, no todas las medidas destinadas a racionalizar las formalidades y los requisitos de documentación son necesariamente costosas. Por ejemplo, la simplificación o la reducción al mínimo de los requisitos de documentación para la importación y la exportación no parecen conllevar costos iniciales importantes. Las medidas relativas a la utilización de las normas internacionales como base para los procedimientos aduaneros, la introducción del examen periódico de los requisitos de documentación para la importación y la exportación, la supresión del requisito de recurso obligatorio a agentes de aduanas y la prohibición de la inspección previa a la expedición se han considerado también relativamente asequibles en lo que respecta a los costos de capacitación y equipo, en comparación con otros tipos de medidas de facilitación del comercio (Duval, 2006; UNCTAD, 2014b).

(iv) Cooperación aduanera y entre los organismos que intervienen en la frontera

Según se muestra en el gráfico E.16, el nivel de los costos iniciales de proyectos relacionados con la gestión integrada de frontera y los puestos fronterizos de una sola parada suele situarse en el mismo rango que los costos de aplicación de ventanillas únicas y sistemas de automatización de los procedimientos aduaneros, cuyo importe varía entre 840.000 dólares EE.UU. y 45,9 millones de dólares EE.UU., y entre 609.000 dólares EE.UU. y 16,3 millones de dólares EE.UU., respectivamente. Los programas de gestión integrada de frontera permiten armonizar, racionalizar y simplificar los sistemas y procedimientos de gestión de la frontera no solo de la administración de aduanas, sino también de los demás organismos que intervienen en esa gestión, como los organismos de inmigración, transporte, cuarentena, medidas sanitarias y fitosanitarias, medio ambiente, normas y protección de los consumidores. Algunas iniciativas promueven asimismo la coordinación

Gráfico E.16: Costos de aplicación de la reforma para la facilitación del comercio en lo que respecta a la cooperación aduanera y la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera



Nota: Cada diagrama de caja muestra el rango de los costos de aplicación desde el primer cuartil (25%) al tercer cuartil (75%). La línea que cruza las cajas es la mediana. Los puntos finales de las dos líneas verticales ("bigotes") que se extienden desde las cajas muestran los valores mínimo y máximo de los datos.

Fuente: Secretaría de la OMC, sobre la base de los datos reunidos en relación con los costos de aplicación de las medidas de facilitación del comercio.

de los servicios de gestión de la frontera mediante el intercambio de información, la utilización conjunta de algunas instalaciones, la delegación de funciones administrativas o la designación transversal de funcionarios (McLinden *et al.*, 2011).

En algunos casos, las iniciativas de gestión integrada de frontera son mucho más amplias e incluyen el establecimiento de uno o varios puestos fronterizos de una sola parada, que se encargan de coordinar los procedimientos de importación, exportación y tránsito de países vecinos para evitar la duplicación de formalidades reglamentarias en ambos lados de la frontera.

El equipo y las infraestructuras, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones y la renovación de los puestos fronterizos, figuran entre los componentes más costosos de ambos tipos de proyectos, junto con las actividades de capacitación impartidas para asegurar que el personal de los organismos de gestión de la frontera adquiere los conocimientos especializados adecuados y sustituye una mentalidad de compartimentos estancos por un entorno de integración y colaboración.

Mientras que la magnitud de esos costos de aplicación pone de manifiesto las dificultades a las que los países en desarrollo y menos adelantados pueden enfrentarse al poner en práctica medidas relacionadas con la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera, otras formas de cooperación parecen menos onerosas en lo que respecta a los costos de iniciación, por ejemplo, el establecimiento de comités conjuntos de fronteras que permitan la participación de todos los

colectivos interesados de los sectores público y privado de ambos países en los procesos decisorios.

(v) *Otras materias relacionadas con la facilitación del comercio*

Como se indicó anteriormente, la información sobre los costos de aplicación de las reformas para la facilitación del comercio es limitada y solo está disponible a nivel global, razón por la que no es fácil determinar los costos iniciales de varias medidas abarcadas por el AFC (véase el recuadro E.2). En ese contexto, la falta de datos sobre determinadas medidas de facilitación del comercio no significa que los costos de iniciación de esas medidas sean necesariamente pequeños. Dicho lo cual, los pocos estudios en los que se analiza la evaluación cualitativa por países y expertos de diversas medidas de facilitación del comercio han especificado varios aspectos de esa facilitación del comercio cuyos costos de iniciación serán probablemente bajos. Por ejemplo, las medidas relativas a las disciplinas sobre derechos y cargas, tales como la supresión o limitación de las cargas y la supresión de los derechos consulares, no parecen requerir recursos adicionales o conocimientos especializados significativos.

Otras medidas relativas al tránsito y la admisión temporal, como la garantía de libertad de tránsito y la supresión del uso obligatorio de escoltas para las mercancías en tránsito, se han señalado también como medidas que no requieren necesariamente recursos importantes o conocimientos específicos nuevos (Duval, 2006; UNCTAD, 2014). Como se ha

Recuadro E.2: Obstáculos que dificultan la estimación de los costos de aplicación del AFC

Lo ideal es que, en cualquier estudio en el que se estimen los beneficios previstos de determinado proyecto de facilitación del comercio, se incluyan también estimaciones de los costos de puesta en marcha y de funcionamiento conexos. Análogamente, un estudio que trate de cuantificar los beneficios del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, como es el caso del presente informe, debe tener también en cuenta el costo de aplicación del Acuerdo en la medida en que sea posible. Eso es lo que el presente informe ha tratado de hacer al reunir los datos -dispersos, escasos e incompletos- sobre el costo de diversas reformas para la facilitación del comercio y presentar gráficos y estadísticas descriptivas sobre la base de esa información. Como se indica en la sección E.2, ese esfuerzo permitió obtener información sobre 198 proyectos relacionados con 31 medidas de facilitación del comercio agrupadas en cinco categorías generales: cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera, automatización de los procedimientos aduaneros, formalidades y requisitos de documentación, levante y despacho de las mercancías, y transparencia y previsibilidad.

Esa información sirve para darnos una idea del costo habitual de las diversas medidas de facilitación del comercio, así como de los diversos costos resultantes para los países en diferentes circunstancias. Por desgracia, el número de observaciones es demasiado pequeño como para realizar una estimación global fiable del costo de aplicación del AFC. De entrada, para establecer la correspondencia entre los datos y el AFC fue preciso reducir el número de observaciones utilizables, por lo que se excluyeron más de 42 observaciones sobre medidas no cubiertas por el AFC, como la automatización de los procedimientos aduaneros. Esa exclusión nos permitió organizar los datos en función del contenido real del Acuerdo, pero a costa de reducir el número de observaciones utilizables. Entre las restantes medidas de facilitación del comercio, muchas fueron objeto tan solo de una o dos observaciones, lo que hizo imposible la estimación de los costos por medida. Incluso agrupadas en categorías amplias, ciertas medidas (por ejemplo, sobre transparencia y previsibilidad) siguieron representándose con muy pocos puntos de datos. La inclusión en las regresiones de otras variables de control relacionadas con las características de los países (por ejemplo, la renta per cápita, el volumen de importaciones, o el nivel de aplicación regional e inicial) redujo aún más el número de observaciones utilizables, ya que los valores resultantes no fueron equiparables para todos los países. Por último, aun cuando hubo suficientes datos para realizar estimaciones, los coeficientes no tuvieron un significado estadístico a niveles convencionales y los coeficientes de correlación, que indican en qué medida los datos se ajustan al modelo estadístico, fueron sumamente bajos, lo que hizo menos fiables los resultados.

La dificultad para estimar los costos de aplicación pone de manifiesto la importancia de vigilar la situación del AFC tras su entrada en vigor. Como se indica en la sección E.5, la vigilancia de los acuerdos es una función esencial de la OMC que se extiende a los costos de aplicación y funcionamiento, así como a los efectos económicos. Tener una información más completa sobre los costos de aplicación del Acuerdo ayudará a los países en desarrollo a evaluar mejor sus necesidades de asistencia técnica y obtener el apoyo necesario de los donantes de ayuda.

indicado en la sección E.1, muchas de esas medidas figuran entre las más notificadas como compromisos de la categoría A en el marco del AFC, es decir, medidas que pueden o deben aplicarse directamente sin necesidad de asistencia técnica específica.

4. El Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

Los costos previstos de la aplicación del AFC parecen modestos en relación con las ventajas en perspectiva, pero, aun así, pueden plantear problemas a los países pobres con limitados recursos y conocimientos técnicos. Los Miembros de la OMC reconocieron esa situación cuando acordaron formalmente emprender negociaciones sobre la facilitación del comercio en julio de 2004. Por ello, decidieron que el principio de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los

PMA "deberá ir más allá de la concesión de los habituales períodos de transición para aplicar los compromisos. En particular, el alcance de los compromisos y el momento de contraerlos guardarán relación con la capacidad de aplicación de los Miembros en desarrollo y menos adelantados."⁵ Esas disposiciones, contenidas en la sección II ("Disposiciones en materia de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros y los países menos adelantados Miembros") del AFC se han examinado con detalle en la sección B del presente informe.

Las disposiciones sobre trato especial y diferenciado del AFC prevén niveles mucho mayores de diferenciación que los demás Acuerdos de la OMC. Cada país en desarrollo o menos adelantado Miembro podrá tener su propio y exclusivo calendario de aplicación, ya que el ritmo de esa aplicación depende de la adquisición de capacidad. Tal criterio parece compatible con

el principio de adaptación de los compromisos comerciales en función de la situación económica específica del país, concepto que cuenta con respaldo en la bibliografía económica especializada (véase el recuadro E.3 sobre los fundamentos económicos del trato especial y diferenciado).

No faltan alicientes para que los países desarrollados Miembros presten asistencia orientada a la creación de capacidad en los países en desarrollo y menos adelantados, a fin de que estos puedan acelerar su

aplicación del AFC. Como se ha indicado en la sección C, los procedimientos comerciales inoperantes acarrearán pérdidas de eficiencia que afectan a todas las partes que intervienen en el comercio internacional. Un Miembro con procedimientos comerciales inoperantes crea pérdidas de eficiencia para sí mismo y para sus interlocutores comerciales. Al prestar asistencia y apoyo para la creación de capacidad a los países en desarrollo y los PMA, a fin de que puedan aplicar plenamente el AFC, los países desarrollados reducen o eliminan las pérdidas a las que se enfrentan sus empresas.

Recuadro E.3: Fundamentos económicos del trato especial y diferenciado

La economía, y la teoría de los acuerdos comerciales en particular, justifican la concesión de trato especial y diferenciado a los países en desarrollo y los PMA en los acuerdos comerciales, debido a que esos países suelen tener un tamaño pequeño y significativas limitaciones de recursos y enfrentarse a numerosos fallos del mercado.

Como se ha indicado en la sección B del presente informe, hay varias razones que explican por qué los países suscriben acuerdos comerciales. Según la teoría de la relación de intercambio, los acuerdos comerciales permiten a los países evitar una guerra arancelaria potencialmente ruinosa (Bagwell y Staiger, 1999). La teoría de los compromisos afirma que los acuerdos comerciales dan credibilidad a gobiernos débiles que tienen intención de llevar a cabo reformas económicas para hacer frente a la oposición de los grupos de presión organizados (Maggi y Rodríguez-Clare, 1998).

Horn *et al.* (2010) sugieren que deben concederse flexibilidades a los países cuyos instrumentos de política nacional son escasos o poco eficaces y tienen menos poder para manejar su relación de intercambio. Esas condiciones se dan con más frecuencia en los países más pequeños y en fases más tempranas de desarrollo que en los de mayor tamaño y más avanzados. Además, deben aplicarse disciplinas estrictas a los compromisos relacionados con medidas en la frontera, tales como los aranceles, y dejar un mayor margen discrecional en el caso de los compromisos relacionados con instrumentos de política nacional, tales como las subvenciones.

Conconi y Perroni (2004; 2012) utilizan la teoría de compromisos de los acuerdos comerciales para explicar por qué un país desarrollado aceptaría compromisos asimétricos en forma de períodos de transición más largos para un interlocutor comercial en desarrollo o menos adelantado. La capacidad del sector que compite con las importaciones en el país en desarrollo o menos adelantado disminuye lentamente y el sector presiona para obtener las cuasi rentas o rendimientos temporales que pueden lograrse durante ese período. Como resultado, la transición al equilibrio cooperativo a largo plazo de la apertura del mercado no puede producirse en una sola fase. Al permitir que su sector obtenga esas rentas durante un período de transición, el país en desarrollo o menos adelantado atiende sus intereses especiales y, al mismo tiempo, se compromete de forma creíble con una apertura del mercado que mejorará el bienestar en una fase posterior. A falta de esa flexibilidad otorgada por su interlocutor desarrollado, el país en desarrollo o menos adelantado tendrá que mantener aranceles elevados debido a su problema de credibilidad interna. En lugar de verse obligado a renunciar a cualquier apertura del mercado, el país desarrollado acepta un menor superávit durante el período de transición a fin de asegurar un beneficio a más largo plazo.

Rosendorff y Milner (2001) y Bagwell y Staiger (2005) señalan que la eficacia de la flexibilidad o las "cláusulas de excepción" aumenta con el nivel de incertidumbre. Si se da por supuesto que los países en desarrollo o los PMA se enfrentan sistemáticamente a una mayor incertidumbre respecto del futuro, un nivel de flexibilidad generalmente más elevado puede resultar eficaz.

Por último, la flexibilidad permite a los países reducir al mínimo el costo del ajuste a la reforma comercial. El cumplimiento de las obligaciones comerciales, aunque sea beneficioso a la larga, puede conllevar unos costos iniciales de tipo administrativo y de infraestructura cuya financiación puede resultar difícil a corto plazo para los países en desarrollo o los PMA (Finger y Schuler, 1995; Maskus, 2000). La asistencia técnica y financiera, así como el establecimiento de plazos más largos que permitan el cumplimiento gradual de las obligaciones, pueden ser necesarios para llevar a efecto la transición.

Para asegurar el cumplimiento de los compromisos de la categoría C⁶ será necesario que las demandas de creación de capacidad de los países en desarrollo y los PMA se correspondan con la prestación de ayuda para la creación de capacidad y asistencia de los donantes. Puesto que no hay un “mercado” que haga corresponder la demanda con la oferta, la OMC tendrá que actuar como sustituto y ejercer funciones de centro de intercambio de información y coordinador de última instancia.⁷ Para desempeñar esa función coordinadora será necesario conocer con precisión las exigencias o necesidades que plantea a los Miembros el cumplimiento del AFC y conocer igualmente la capacidad y las ventajas comparativas de los donantes e instituciones bilaterales, regionales y multilaterales para prestar asistencia técnica y aportar conocimientos especializados en materia de facilitación del comercio. (En la sección B del presente informe se han mencionado muchas de esas organizaciones internacionales y sus ventajas comparativas en la esfera de la facilitación del comercio.)

Esas diversas funciones de coordinación se han concentrado en el recién creado Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, puesto en marcha por el Director General Roberto Azevêdo en julio de 2014 (véase en el recuadro E.4 la descripción de sus funciones). El Mecanismo colabora estrechamente con los distintos Miembros para asegurar que estos reciben la información y el apoyo necesarios. Cuando es preciso, el Mecanismo presta asistencia técnica o ayuda

a los Miembros a conseguir apoyo a través de Miembros donantes u organizaciones internacionales o regionales.

Esa función de emparejamiento o coordinación por la OMC es una de las razones expuestas en la sección C para justificar económicamente la inclusión de la facilitación del comercio en un acuerdo comercial multilateral. Además de emparejar la demanda y la oferta de creación de capacidad, la OMC desempeñará otra función de coordinación. Aunque, sin duda, los países pueden preparar por su cuenta procedimientos compatibles con las prescripciones del AFC, será mucho más eficaz diseñar esos procedimientos de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. De ese modo, los procedimientos comerciales aplicados en todo el mundo no solo seguirán prácticas similares, sino que esas prácticas se basarán a su vez en las mejores normas.

El Mecanismo ha llevado a cabo varias actividades para informar al público y promover el apoyo necesario para la ratificación y la entrada en vigor del AFC. Esas actividades se dirigen a numerosos niveles de autoridades y colectivos interesados, incluidos los parlamentarios, los ministerios, los delegados en Ginebra, los funcionarios de comercio destinados en las capitales y una amplia gama de colectivos interesados.

Los funcionarios de la OMC han realizado exposiciones sobre el AFC en numerosos actos organizados por otras instituciones, incluida una conferencia internacional

Recuadro E.4: Funciones del Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

Entre las funciones específicas del Mecanismo figuran las siguientes:

- i.) 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;
- ii.) 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;
- iii.) difundir prácticas óptimas para la aplicación de medidas de facilitación del comercio;
- iv.) 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;
- v.) 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
- vi.) 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.

para miembros de la Unión Interparlamentaria celebrada a comienzos de 2014.

El Mecanismo ha trabajado en la ampliación de un programa de asistencia técnica de la OMC para parlamentarios a fin de prestar más atención a la facilitación del comercio. A lo largo de 2014 se organizaron talleres sobre facilitación del comercio para parlamentarios de países africanos (en cooperación con Marruecos), la Comunidad del África Oriental, la ASEAN (en cooperación con Singapur), todos los países de América Latina, y las Islas del Pacífico (en cooperación con el Grupo del Banco Mundial y el Foro de las Islas del Pacífico).⁸ En el futuro, se impartirán talleres en otras regiones del mundo en función de las necesidades.

Por último, como se verá en la siguiente subsección, la reforma para la facilitación del comercio ha permitido extraer muchas enseñanzas. Ese caudal de conocimientos es un importante recurso que puede allanar el camino a los países que emprendan por primera vez la reforma de su régimen aduanero. La OMC ayudará a transferir esos conocimientos a los países que apliquen el Acuerdo.

5. Experiencias de reformas eficaces en los países: ¿cuáles son sus enseñanzas?

De modo similar a las publicaciones empíricas sobre los costos de aplicación de las reformas para la facilitación del comercio, un número limitado de trabajos han analizado de manera uniforme los aspectos operativos relacionados con la aplicación de medidas de facilitación del comercio. La reforma para la facilitación del comercio actúa sobre la interfaz operativa entre los sectores público y privado y, como tal, adopta con frecuencia un enfoque interdisciplinar que aúna los aspectos jurídicos, económicos, políticos, tecnológicos y de gestión. Sin embargo, los obstáculos que impiden la reformas para la facilitación del comercio, tales como intereses en conflicto y limitaciones institucionales, han merecido poca atención en la bibliografía especializada (Grainger, 2008; McLinden *et al.*, 2011).

Como se indicó anteriormente, varios países han aplicado ya reformas para la facilitación del comercio en el marco de iniciativas multilaterales, regionales o unilaterales. Esas experiencias pueden aportar información válida sobre las conclusiones y los factores conexos que han permitido abordar y superar eficazmente los obstáculos y los desafíos a los que se han enfrentado los países en la ejecución de proyectos de facilitación del comercio. Sin embargo, cualquier enseñanza extraída de las reformas para la facilitación

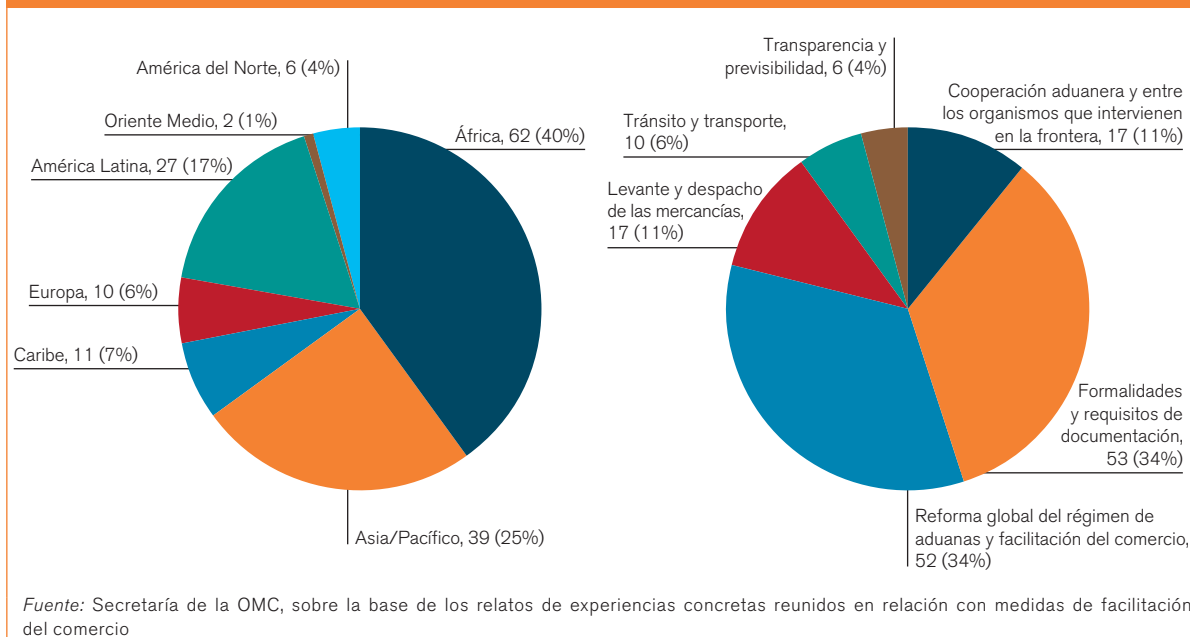
del comercio debe tomarse con precaución, ya que la aplicación de esas reformas no consiste simplemente en “copiar y pegar” la experiencia de otros países. No hay un modelo único de reforma para la facilitación del comercio. Un método que ha dado buenos resultados en un país puede fallar en otro. En último término, las enseñanzas en esa materia dependen de varios factores, entre ellos, el tipo de reforma para la facilitación del comercio, y la geografía, el nivel de desarrollo, el marco jurídico, las infraestructuras, los recursos humanos, y el tipo y el volumen de comercio del país (De Wulf y Sokol, 2005).

Aunque es difícil extraer lecciones universales de las reformas para la facilitación del comercio, una fuente de información útil pueden ser los relatos de experiencias concretas en los que se mencionan expresamente y se especifican los factores de éxito de determinados proyectos de facilitación del comercio. La Secretaría de la OMC ha recopilado en diversas fuentes 155 relatos distintos de experiencias,⁹ incluidos los simposios organizados por la OMC en 2011 y 2012 sobre la experiencia práctica en la aplicación de las reformas relacionadas con la facilitación del comercio, el Tercero y el Quinto Exámenes Globales de la Ayuda para el Comercio, la Guía de implementación de la facilitación del comercio de la CEPE, la Red de Expertos de las Naciones Unidas para el comercio sin papel en Asia y el Pacífico, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, la Organización Mundial de Aduanas y el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico.

De esa cifra total de relatos de experiencias relacionadas con iniciativas de facilitación del comercio, 105 (68%) se refieren a países en desarrollo, 38 (24%) a PMA, y 13 (8%) a países desarrollados. En cuanto a la dispersión geográfica de esos relatos de experiencias concretas relacionadas con iniciativas de facilitación del comercio, 62 (40%) de ellos corresponden a África, 39 (25%) a Asia y el Pacífico, 27 (17%) a América Latina, 11 (7%) al Caribe, 10 (6%) a Europa, 6 (4%) a América del Norte, y 2 (1%) al Oriente Medio.¹⁰

Según se muestra en el gráfico E.17, los relatos de experiencias abarcan una gran diversidad de materias relacionadas con la reforma para la facilitación del comercio. Cincuenta y dos relatos se refieren a reformas globales y amplias del régimen de aduanas y de facilitación del comercio, mientras que los 103 casos restantes abarcan medidas de facilitación del comercio más específicas. En particular, 53 casos (34%) se centran en formalidades y requisitos de documentación, tales como ventanillas únicas, y 17 (11%) abarcan cuestiones relacionadas con el levante y despacho de las mercancías, tales como la gestión del riesgo. Otros aspectos de la facilitación del comercio examinados en los restantes relatos de experiencias

Gráfico E.17: Distribución de los relatos de experiencias concretas sobre facilitación del comercio, por regiones y temas



son la cooperación aduanera y entre los agentes que intervienen en la frontera, a la que se hace referencia en 17 (11%) relatos, el tránsito y el transporte, cubiertos por 10 (6%) relatos, y la transparencia y previsibilidad, por ejemplo mediante resoluciones anticipadas, que se abordan en 6 (4%) relatos.

En relación con esos relatos de experiencias concretas hay que destacar dos salvedades. En primer lugar, es probable que esos relatos no sean plenamente representativos debido a un posible sesgo en la selección y a la tendencia a publicar únicamente iniciativas de facilitación del comercio con resultados positivos. En segundo lugar, esa recopilación de relatos puede verse afectada por las variables omitidas, ya que la mayoría de los relatos de experiencias son presentados por quienes financian las iniciativas de facilitación del comercio o participan en ellas (es decir, gobiernos, donantes o expertos), por lo que es mayor la probabilidad de que sean menos objetivos que una evaluación externa. En ese contexto, la omisión de cualquier referencia a un factor de éxito determinado no significa necesariamente que ese factor no resulte después esencial para explicar el resultado positivo de la iniciativa de facilitación del comercio. A pesar de esos inconvenientes, los relatos de experiencias concretas pueden aportar conocimientos sobre importantes tendencias y características de algunos de los factores que han contribuido al logro de buenos resultados en las experiencias de facilitación del comercio a nivel nacional y regional.

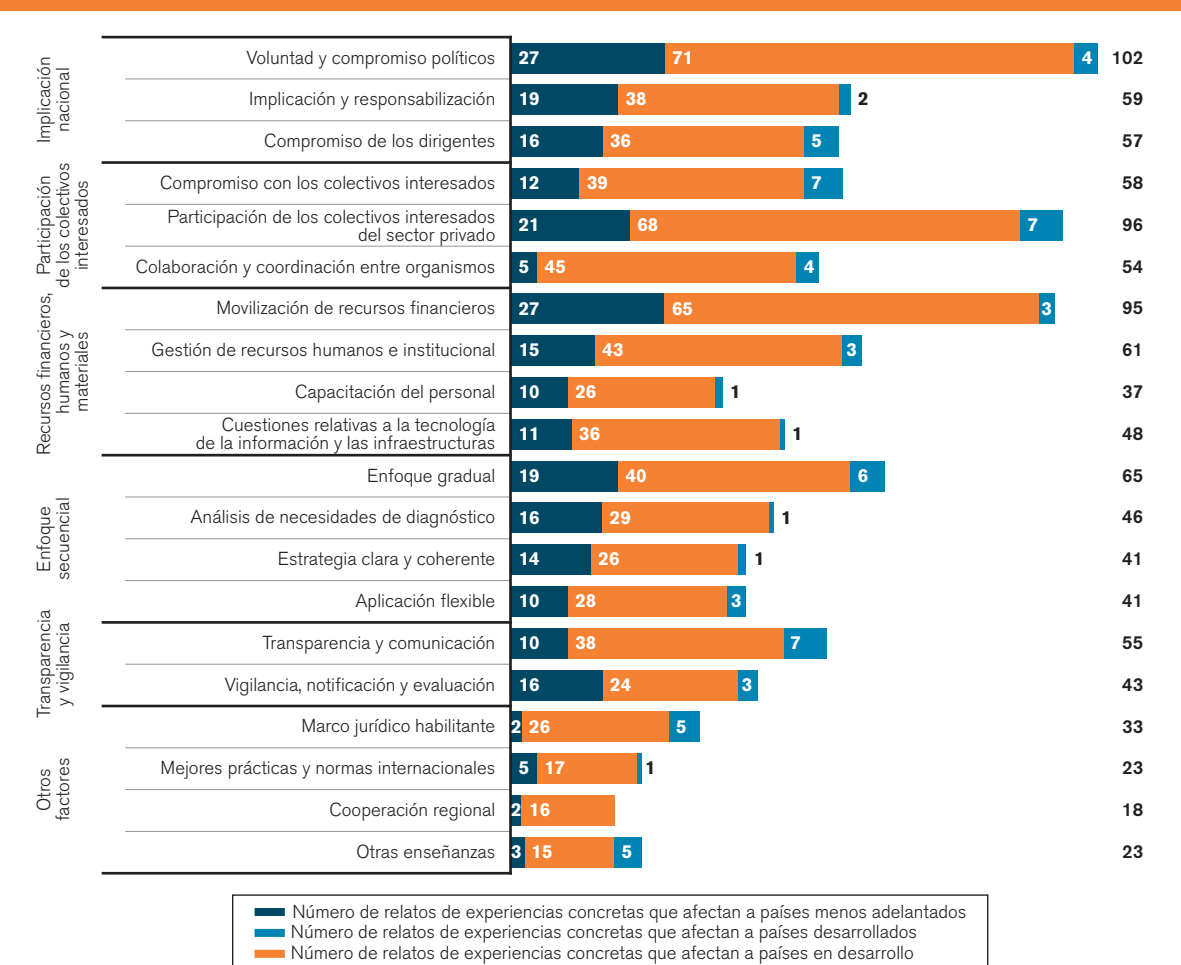
Según se muestra en el gráfico E.18, el examen de esos 155 relatos de experiencias concretas pone

de manifiesto la existencia de varios factores cuyo efecto conjunto contribuye al éxito, a pesar del número relativamente elevado de factores de éxito diferentes observados. Con frecuencia, muchos de esos factores de éxito están interrelacionados y, en varios casos, se complementan mutuamente. Asimismo, es frecuente que diferentes medidas de facilitación del comercio conlleven diferentes tipos de factores de éxito. Habida cuenta de ello, los factores pueden agruparse en seis categorías generales: 1) implicación nacional; 2) participación de los colectivos interesados; 3) recursos financieros, humanos y materiales; 4) enfoque secuencial; 5) transparencia y vigilancia; y 6) otros factores.

a) Implicación nacional

El factor de éxito mencionado con más frecuencia, al que se hace referencia en 102 de los 155 relatos, es una voluntad y un compromiso políticos firmes y de alto nivel respecto de la reforma para la facilitación del comercio. Como se indicó en la sección E.1, esta conclusión está en consonancia con el número relativamente elevado de países donantes que participaron en el ejercicio de vigilancia del Quinto Examen Global de la Ayuda para el Comercio y señalaron la falta de “coordinación nacional y demostración de voluntad política” como una de las dificultades más importantes con que podrían tropezar al aplicar el AFC. La participación política a nivel de ministro, primer ministro o presidente suele considerarse como manifestación de adhesión a la reforma para la facilitación del comercio e implicación en ella. En 59 relatos de experiencias concretas se hace mención

Gráfico E.18: Principales factores de éxito mencionados en los relatos de experiencias concretas sobre facilitación del comercio



Fuente: Secretaría de la OMC, sobre la base de los relatos de experiencias concretas reunidos en relación con medidas de facilitación del comercio.

específica de la implicación y responsabilización del gobierno, pero también de la participación del personal en la aplicación de la iniciativa como factor de éxito. Con frecuencia, la voluntad política es el factor primordial del que dependen la mayor parte de los demás factores de éxito. En particular, la participación gubernamental activa suele ser indispensable para resolver posibles conflictos entre prioridades políticas y asignar los niveles adecuados de recursos financieros, materiales y humanos que permitan aplicar eficazmente la reforma para la facilitación del comercio. Además, un compromiso político firme es, a menudo, esencial para vencer la posible oposición y resistencia de algunos colectivos interesados de los sectores público y privado que se benefician del sistema existente, incluidas sus ineficiencias y conexiones, y cuyos intereses creados podrían resultar perjudicados con la reforma para la facilitación del comercio (Banco Mundial, 2006b; Brandi, 2013; Holler *et al.*, 2014).

La continuidad del compromiso político firme es también importante para mantener el impulso de las reformas orientadas a la facilitación del comercio a lo largo de los años y mitigar, entre otras cosas, el riesgo de cambios en la dirección de la política y la falta de recursos financieros y humanos. Tal vez por esa razón, los relatos de experiencias que abarcan las formalidades y los requisitos de documentación, considerados en general como un proceso permanente, se refieren a la prevalencia relativamente elevada de la voluntad política como factor de éxito. La voluntad política se manifiesta también en la existencia de un organismo, equipo o persona que ejerza una función de coordinación activa y específica y se encargue de iniciar, aplicar y supervisar la reforma para la facilitación del comercio, tal como se ha señalado en 57 relatos. Esa función de coordinación sólida y estable puede contribuir a asegurar que la reforma para la facilitación del comercio sigue siendo un objetivo prioritario de los diferentes colectivos interesados.

b) Participación de los colectivos interesados

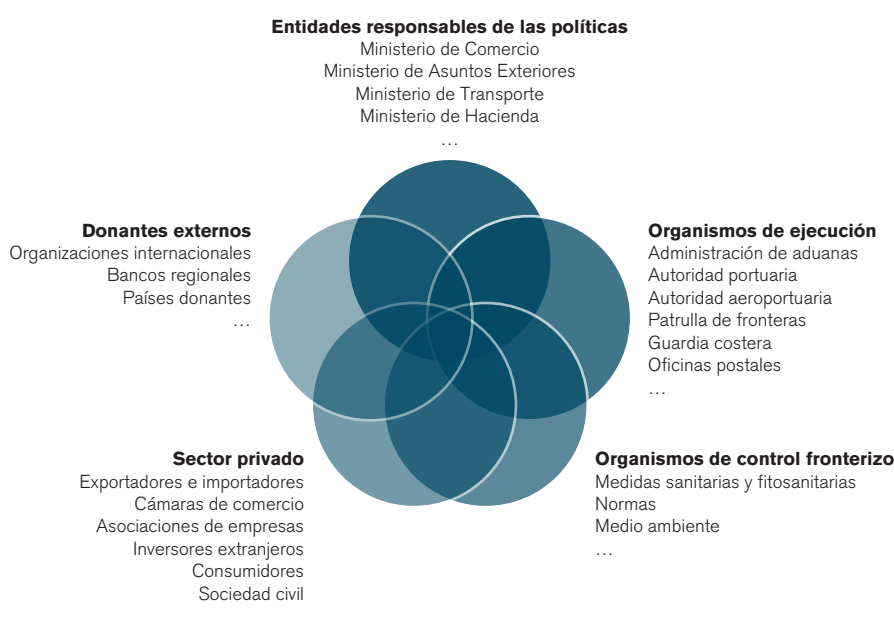
Otra enseñanza fundamental, mencionada en 58 relatos de experiencias concretas, es la participación y el compromiso de los colectivos interesados en cada fase de la iniciativa de facilitación del comercio. Como se indicó anteriormente, la facilitación del comercio es un proceso de carácter transversal que afecta a los intereses de diversos colectivos interesados de los sectores público y privado. Según se aprecia en el gráfico E.19, las entidades responsables de las políticas (por ejemplo, los ministerios de comercio, asuntos exteriores, hacienda y transporte), los organismos de control fronterizo (por ejemplo, los departamentos competentes en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, salud y medio ambiente), los organismos de ejecución (por ejemplo, las autoridades aduaneras, portuarias y aeroportuarias), el sector privado (por ejemplo, los proveedores -incluidos los inversores extranjeros-, los clientes y los intermediarios) y los donantes externos figuran entre los colectivos potencialmente interesados que participan en la facilitación del comercio no solo a nivel nacional, sino también, en algunos casos, a nivel regional e internacional.

El segundo factor de éxito más mencionado, presente en 96 relatos de experiencias concretas, es la participación y la adhesión activas de los colectivos interesados del sector privado local, incluidas las cámaras de comercio, las asociaciones de empresas, y los miembros de la

sociedad civil dedicados a actividades comerciales y de transporte. A fin de asegurar que la reforma para la facilitación del comercio se traduce en ventajas concretas y prácticas, es fundamental brindar a los comerciantes y las empresas, que figuran entre los primeros y principales beneficiarios de esa iniciativa, la oportunidad de compartir opiniones y hacer sugerencias durante los procesos de evaluación de las necesidades, diseño, aplicación y evaluación de dicha reforma. Sin embargo, es raro que, de modo natural, haya unanimidad entre los diferentes sectores y ramas de actividad afectados del sector privado. Por ello, los intereses antagónicos y contrapuestos de los distintos sectores pueden dificultar la aplicación de iniciativas de facilitación del comercio (Grainger, 2008). En algunos relatos se insiste en la importancia de que el gobierno mantenga su neutralidad y no favorezca a determinados sectores o empresas para no poner en peligro el amplio apoyo necesario de la comunidad empresarial.

Hay diferentes formas de consultar e incorporar al sector privado, como el establecimiento de órganos de facilitación del comercio, el envío de cartas abiertas de consulta para recabar la opinión de las partes interesadas, o el encargo de estudios y encuestas (Grainger, 2014). En particular, los órganos nacionales de facilitación del comercio pueden resultar útiles para abordar de forma coordinada las cuestiones relacionadas con la facilitación del comercio, tener en cuenta los intereses antagónicos y reforzar el diálogo y la cooperación formales e informales entre los colectivos interesados de los sectores privado y público

Gráfico E.19: Colectivos interesados en la reforma para la facilitación del comercio



Fuente: Secretaría de la OMC.

(UNCTAD, 2006). En los 15 últimos años ha aumentado significativamente el número de órganos, tales como comités, comisiones y grupos de trabajo, creados para coordinar a los colectivos interesados pertinentes, en particular del sector privado. Aunque los diferentes factores geográficos, económicos y culturales influyen en las funciones, la actuación y la sostenibilidad de los órganos de facilitación del comercio, estos consideran que los factores más decisivos para alcanzar sus objetivos y desarrollar eficazmente sus actividades son la participación del sector privado y la coordinación entre los participantes (UNCTAD, 2014a).

En realidad, y tal como se indicó en 54 relatos de experiencias concretas, el éxito de las iniciativas de facilitación del comercio depende también de la participación, el compromiso y el nivel de preparación de los diferentes ministerios y organismos que intervienen en los cruces fronterizos. La administración de aduanas no es el único organismo gubernamental con funciones de facilitación del comercio. La delimitación y la coordinación de las responsabilidades de los organismos de ejecución, incluida la administración de aduanas, pero también las autoridades aeroportuarias y portuarias y los organismos de control fronterizo, tales como los departamentos de protección fitosanitaria y ambiental, pueden ser importantes para suprimir procedimientos incompatibles, redundantes y duplicados al preparar y aplicar medidas de facilitación del comercio.

Porejemplo, no es raro que los organismos responsables de las normas de seguridad, fitosanitarias y de garantía de la calidad realicen, a veces, inspecciones y pruebas distintas e independientes para asegurar que las importaciones estén en conformidad con las normas pertinentes. Hasta que esos organismos den su aprobación, la administración de aduanas no podrá autorizar el levante de las mercancías importadas. Si no hay coordinación entre esos organismos, no será posible desarrollar el pleno potencial de cualquier medida de facilitación del comercio relacionada con el levante y el despacho de las mercancías, tales como la tramitación previa a la llegada y la gestión del riesgo.

Según se indicó anteriormente, los mecanismos de consulta, tales como los órganos nacionales de facilitación del comercio y los grupos de trabajo interinstitucionales, pueden aunar los diferentes criterios e intereses para definir una estrategia común y establecer prioridades. De modo similar, el establecimiento de un mecanismo de intercambio de información entre el gobierno y los colectivos interesados puede servir para detectar y resolver los problemas relacionados con la aplicación de la reforma para la facilitación del comercio.

c) Recursos financieros, humanos y materiales

Otro reiterado factor de éxito, al que se hace referencia en 95 relatos de experiencias, es la importancia de prever y preparar un mecanismo de financiación realista y sostenible para aplicar la iniciativa de facilitación del comercio, ya sea con financiación nacional, con apoyo financiero exterior o con una combinación de ambos.

En particular, un número relativamente más elevado de relatos de experiencias sobre proyectos y programas de facilitación del comercio en los PMA pone de relieve la importancia fundamental de una financiación de donantes suficiente, previsible y fiable. Como se indica en la sección E.1, iniciativas como la Ayuda para el Comercio desempeñan una función importante en la movilización del apoyo de los donantes para la creación de capacidad y el establecimiento de infraestructuras relacionadas con el comercio (OCDE y OMC, 2015).

Unos pocos relatos de experiencias concretas ponen también de manifiesto la importancia de la asociación entre los sectores público y privado como medio de financiar la reforma para la facilitación del comercio e incrementar la participación del sector privado. A nivel más general, la sostenibilidad a largo plazo de la mayoría de las reformas para la facilitación del comercio depende de que se asegure una asignación presupuestaria anual constante una vez que la financiación y la asistencia técnica externas hayan cesado, lo que puede ser difícil de lograr sin una fuerte voluntad política.

La suficiencia de recursos humanos y la gestión institucional adecuada se mencionan en 61 relatos de experiencias concretas y se consideran también fundamentales para mejorar la calidad e integridad del personal con respecto a la iniciativa de facilitación del comercio (Banco Mundial, 2006b). Tal como se destacó en 37 relatos, la facilitación del comercio requiere con frecuencia conocimientos técnicos específicos. En ese contexto, la formación en el empleo, en particular mediante actividades de asistencia técnica y creación de capacidad, es fundamental para asegurar que el personal interesado adquiera los conocimientos técnicos adecuados y mantenga su nivel de competencia.

Además de la capacitación y del desarrollo profesional, tal vez deban tenerse en cuenta las condiciones de remuneración, incentivación, promoción, rotación y reubicación ofrecidas al personal a fin de asegurar que haga suyos los objetivos de la reforma para la facilitación del comercio y acepte sus (nuevas) funciones y responsabilidades (Banco Mundial, 2006b). En algunos casos, han de promoverse también cambios institucionales mediante la reasignación de recursos anteriormente destinados a otras tareas, a fin de lograr

una mayor flexibilidad, eficacia y eficiencia en los aspectos operativos (McLinden *et al.*, 2011).

En 48 relatos de experiencias concretas se ha destacado también la importancia de la tecnología y la infraestructura de la información y las comunicaciones, incluido el equipo, para poner en práctica las reformas encaminadas a facilitar el comercio. En particular, el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones puede contribuir significativamente a racionalizar y simplificar los procedimientos y documentos aduaneros, según se señaló en numerosos relatos en relación con las iniciativas de ventanilla única y comercio sin papel. Es decir, las deficiencias en materia de tecnología de la información y las comunicaciones pueden impedir la aplicación plena de determinadas medidas de facilitación del comercio que suelen basarse en esa tecnología, tales como los sistemas de ventanilla única. Además, en unos cuantos relatos se destaca la importancia de preparar reformas para la facilitación del comercio adaptadas a la capacidad real del país en la esfera de la tecnología de la información.

d) Enfoque secuencial

Otro factor decisivo en la aplicación de iniciativas de facilitación del comercio eficaces, notificado en 65 relatos de experiencias concretas, es el establecimiento y seguimiento de la secuencia adecuada. Con frecuencia, se necesita tiempo suficiente entre la elaboración de las medidas de facilitación del comercio y su aplicación efectiva con objeto de preparar el terreno, incorporar al proyecto a todos los colectivos interesados y crear capacidad interna mediante actividades de divulgación y capacitación y posibles inversiones adicionales (por ejemplo, en infraestructuras, modernización de la tecnología de la información, etc.). A nivel más general, la reforma para la facilitación del comercio suele considerarse como un proceso a largo plazo gradual que no debe ser demasiado lento, para que la iniciativa no pierda impulso, ni demasiado rápido, para no exacerbar la resistencia y debilitar la sostenibilidad de la reforma.

En ese contexto, un plan de aplicación flexible, mencionado en 41 relatos, puede ser esencial para adaptarse y dar respuesta a factores externos como la recesión mundial, que pueden ocasionar retrasos y cambios de prioridades. La facilidad de utilización se ha señalado también en varios relatos de experiencias como un elemento importante para lograr una reforma eficaz en materia de facilitación del comercio.

Como se ha puesto de relieve en 46 relatos de experiencias concretas, el punto de partida de la secuencia suele consistir en una evaluación precisa y exhaustiva de las necesidades y prioridades de la situación en materia de facilitación del comercio,

teniendo en cuenta, entre otros aspectos, el entorno operativo, las competencias administrativas, los recursos disponibles, el nivel tecnológico y el sistema político del país, con miras a determinar las deficiencias de la situación (De Wulf y Sokol, 2005). Con frecuencia, se considera que el diagnóstico de las necesidades es un requisito previo para establecer, no solo objetivos realistas, sino también una estrategia clara y coherente adaptada a la situación, tal como se indica en 41 relatos. Según los datos disponibles, es posible que las medidas de facilitación del comercio, al estar interrelacionadas en su mayoría, no sean plenamente eficaces cuando se aplican parcialmente, por separado y sin una secuencia adecuada (De Wulf y Sokol, 2005; Moisé, 2006).

e) Transparencia y vigilancia

También puede contribuir al éxito de una iniciativa de facilitación del comercio, tal como se indica en 55 relatos de experiencias concretas, el hecho de mantener informados a los responsables de las políticas y los colectivos interesados, incluido el sector privado, acerca de la preparación de la iniciativa, los progresos realizados, las dificultades halladas y superadas, y las medidas propuestas para responder a los retrasos y las condiciones cambiantes. Por ejemplo, varios órganos nacionales de facilitación del comercio han adoptado una estrategia de comunicación para dar a conocer y divulgar la información pertinente entre los colectivos interesados y el público general (UNCTAD, 2014a). Con frecuencia, esos mecanismos de transparencia pueden suscitar la confianza necesaria para convencer a todos los colectivos interesados y obtener su apoyo, participación y adhesión.

En algunos relatos se insiste además en la conveniencia de dar a conocer y promover las iniciativas de facilitación del comercio para mantener el impulso y lograr un mayor apoyo entre todos los colectivos interesados. A ese respecto, y tal como se señala en 43 relatos, la vigilancia, la notificación y la evaluación de las iniciativas de facilitación del comercio pueden ser factores de éxito importantes al mantener informados a los colectivos interesados sobre los resultados obtenidos y sobre si la iniciativa va por buen camino o es necesario ajustar su rumbo. Un mecanismo de vigilancia eficaz suele empezar por el establecimiento de indicadores de rendimiento claros (Banco Mundial, 2006b). La vigilancia puede también ser esencial para lograr financiación exterior, ya que permite evaluar la eficacia del proyecto y convencer a los donantes (Holler *et al.*, 2014).

f) Otros factores de éxito

En algunos relatos de experiencias concretas se ha hecho referencia expresa a otros factores de éxito, si

bien en número limitado. Por ejemplo, en 33 relatos se ha destacado la importancia de un marco jurídico adecuado, habilitante y bien definido. Como se señala en la sección E.2, algunas medidas de facilitación del comercio pueden requerir cambios en las leyes, los reglamentos y las directrices administrativas a fin de dar pleno apoyo a la reforma para la facilitación del comercio, por ejemplo, mediante la autorización de la presentación y el intercambio de datos electrónicos entre organismos. Es posible que, en algunos países en desarrollo, la administración de aduanas o los organismos que intervienen en la frontera estén aplicando ya de modo informal otras medidas específicas, pero se necesita un marco jurídico y un apoyo institucional adecuados para que esa aplicación cobre carácter general (UNCTAD, 2014b).

En 23 relatos se ha insistido también en la importancia de adoptar las mejores prácticas internacionales o regionales y ajustar el marco jurídico y los procedimientos de facilitación del comercio a las normas, directrices y recomendaciones internacionales, por ejemplo, mediante la armonización de datos y documentos. Análogamente, la cooperación y la coordinación regionales, mencionadas en 18 relatos, pueden resultar útiles para aprovechar las experiencias regionales y reforzar la integración regional, lo que a su vez complementará la cooperación y la coordinación a nivel nacional.

6. Vigilar la aplicación del AFC

Por último, habida cuenta de los grandes beneficios estimados de la aplicación del AFC para la economía mundial, es esencial vigilar esa aplicación, ya que ello ayudará a evaluar los progresos logrados, detectar los problemas que se hayan planteado a los Miembros que aplican el Acuerdo y comprobar cómo han funcionado las flexibilidades previstas en el Acuerdo para los países en desarrollo o los PMA.

Vigilar la aplicación de los Acuerdos de la OMC es una de las responsabilidades esenciales de los Miembros. En el caso concreto del AFC, este prevé el establecimiento de 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 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 contribuirá a

asegurar la detección temprana de esos problemas y el hallazgo de las soluciones pertinentes, y alertará a la comunidad internacional sobre los obstáculos que impiden a los países en desarrollo y los PMA adquirir la capacidad necesaria para aplicar el Acuerdo.

En los países en desarrollo, se necesitarán recursos para aumentar la capacidad de aplicación del AFC. Para asegurar que esos recursos se asignen eficazmente, es preciso conocer qué tipos de iniciativas de creación de capacidad son más eficaces y en qué circunstancias lo son. En general, los estudios de evaluación del impacto son los más aptos para responder a ese tipo de preguntas. Se ha trabajado en el desarrollo de métodos para evaluar los efectos de las intervenciones relacionadas con el comercio, incluidas las medidas de facilitación del comercio (véase, por ejemplo, Cadot *et al.* (2011) y Fernandes *et al.* (2015)). Según esos trabajos, parece posible determinar con precisión los efectos de las intervenciones, incluso sin necesidad de ensayos aleatorios, que suelen considerarse como los más fiables.

Para vigilar y evaluar eficazmente los efectos económicos del AFC se necesitan datos, indicadores e instrumentos analíticos de calidad. Una importante limitación del presente informe es la escasez de datos sobre los costos de aplicación, a pesar de su obvia importancia para los países en desarrollo y los PMA. Para estimar los probables beneficios del AFC, el presente informe se ha basado también en varios indicadores e instrumentos económicos cuya fiabilidad y utilidad están fuera de duda, pero que no son en modo alguno perfectos, debido, entre otras razones, a su limitada cobertura de países y al insuficiente período abarcado. Por estos motivos, la OMC y otras organizaciones internacionales y bancos regionales de desarrollo deberían utilizar conjuntamente sus recursos y conocimientos técnicos para poder recopilar datos en mayor cantidad y de mejor calidad, reforzar los indicadores e instrumentos analíticos existentes y, en caso necesario, desarrollar otros nuevos para vigilar y evaluar eficazmente la aplicación del AFC.

7. Conclusiones

En esta sección se ha insistido en la alta prioridad que otorgan los países en desarrollo y los países menos adelantados Miembros de la OMC a la facilitación del comercio, según lo manifestado en diversas encuestas.

Durante años, los países han venido aplicando medidas de facilitación del comercio, y ninguno de ellos empieza desde cero. Al mismo tiempo, muchos de esos países han expresado su preocupación por la incertidumbre respecto de los beneficios y los costos que entraña la aplicación del AFC. Las medidas relacionadas con la

cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera, las formalidades relacionadas con el comercio, y la publicación y disponibilidad de la información se han señalado como las medidas más difíciles de aplicar. Aunque limitada, la información recopilada sobre los costos de aplicación de las iniciativas de facilitación del comercio muestra que la magnitud de los costos iniciales de las reformas emprendidas en esa esfera depende de cada país y del tipo de medida de facilitación del comercio considerada. Las medidas de facilitación del comercio relacionadas con la transparencia y el despacho y levante de las mercancías requieren, en general, menos costos de aplicación que las relacionadas con la cooperación aduanera y entre los organismos que intervienen en la frontera, la automatización de los procedimientos aduaneros, y las formalidades, que suelen depender de la infraestructura y el equipo de tecnología de la información y las comunicaciones. Pero, en conjunto, los costos previstos de aplicación del AFC parecen moderados en relación con sus beneficios probables.

En la sección se ha puesto también de relieve la función esencial del Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que pondrá en contacto y coordinará a los países que soliciten asistencia técnica con los países que presten esa asistencia y ayuda para la creación de capacidad.

El análisis de un gran número de relatos de experiencias concretas sobre iniciativas de facilitación del comercio confirma que la disponibilidad y sostenibilidad de los recursos financieros son esenciales, pero no bastan para asegurar el éxito de las iniciativas de facilitación del comercio. El firme compromiso político al más alto nivel parece ser el principal factor de éxito en la aplicación de medidas de facilitación del comercio. Otros factores esenciales son la cooperación y coordinación entre los ministerios y los organismos gubernamentales, la participación del sector privado, la suficiencia de recursos humanos y materiales, la adopción de un enfoque secuencial, y la transparencia y vigilancia.

De cara al futuro, es esencial vigilar la aplicación del AFC cuando entre en vigor. Para evaluar eficazmente las repercusiones económicas del Acuerdo se necesitan indicadores válidos, en particular información sobre las necesidades en materia de facilitación del comercio y costos de aplicación de las medidas pertinentes, así como instrumentos analíticos. En ese contexto, la cooperación entre las organizaciones internacionales y los bancos regionales de desarrollo es fundamental para seguir aunando recursos y conocimientos técnicos con objeto de mejorar los indicadores e instrumentos analíticos existentes.

Notas finales

- 1 Las estadísticas resumidas de los distintos grupos de países se calculan relacionando las respuestas con las características del país (por ejemplo, la renta per cápita, la superficie, la región geográfica, la falta de litoral, etc.). Las regiones geográficas habituales de la OMC se modificaron debido a la insuficiencia de datos en algunas de ellas. Por ejemplo, África y el Oriente Medio se combinaron debido a que solo un país del Oriente Medio respondió al cuestionario. Por la misma razón, se prefirió América Latina a América del Sur, debido a que México es el único país en desarrollo de América del Norte que contestó al cuestionario.
- 2 Duval (2006) señala, como otro componente de los costos de aplicación, la potencial reducción de los ingresos públicos resultante de la disminución de la cantidad y la diversidad de derechos y cargas tras la adopción de algunas medidas de facilitación del comercio.
- 3 A efectos de comparación, los datos sobre costos deben ajustarse a una medida común. Los costos expresados en dólares nominales se han deflactado a dólares de los Estados Unidos constantes de 2014 utilizando el índice de precios de consumo establecido por el Banco de la Reserva Federal de San Luis (Estados Unidos). Análogamente, los costos expresados en monedas distintas del dólar EE.UU. (por ejemplo, en euros o libras esterlinas) se han transformado en dólares nominales utilizando el tipo de cambio anual notificado por la OCDE y, posteriormente, se han deflactado a dólares constantes. En el caso de observaciones en las que no se indica el año de aplicación, se han consignado los promedios de los períodos correspondientes (por ejemplo, 1998-2002, 2008-2012). En el número total de observaciones no se han incluido las medidas de facilitación del comercio de las que solo se conocen los costos operacionales (10 observaciones). Aunque la mayoría de las observaciones se refieren a medidas de facilitación del comercio adoptadas por un único país, un número limitado de proyectos de facilitación del comercio son iniciativas regionales que abarcan dos o más países, en algunos casos, países en desarrollo, y en otros, países menos adelantados.
- 4 En los datos sobre los costos de la automatización hay dos valores atípicos. El primero se refiere a Mozambique, que, en 1997, encargó a una empresa privada la instalación de un sistema de automatización de los procedimientos aduaneros mediante un pago simbólico de 4 dólares EE.UU. (Moisés, 2004). El segundo se refiere al costo de la automatización del Proyecto de Desarrollo Aduanero de la Federación de Rusia (2003-2009), estimado en 133 millones de dólares EE.UU. (OCDE, 2005).
- 5 Véase el Anexo D (Modalidades para las negociaciones sobre facilitación del comercio) de la "Decisión sobre el Programa de Trabajo de Doha adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004", documento de la OMC n° WT/L/579, de 2 de agosto de 2004, y Moisés (2006).
- 6 Esos compromisos se refieren a disposiciones del AFC que un país en desarrollo Miembro o un PMA Miembro designan para darles aplicación en una fecha posterior a un período de transición que se inicia con la entrada en vigor del Acuerdo, y cuyo cumplimiento requiere la adquisición de la capacidad necesaria mediante la asistencia y el apoyo prestados para crear esa capacidad.
- 7 La bibliografía económica ha estudiado la cuestión de la correspondencia no basada en el mercado y ha establecido principios básicos de diseño que ayudarían a lograr resultados óptimos (véase Gale y Shapley (1962) y Roth (1984; 1985)). Se supone que los usuarios tienen una lista ordenada de donantes con los que desean entablar las relaciones de colaboración. Cabe imaginar que esa lista refleja la percepción por el usuario de sus propias necesidades técnicas y de la ventaja comparativa de los donantes para atender esas necesidades. A su vez, los donantes tienen su propia lista de países a los que desean prestar asistencia. Una solución estable es el emparejamiento de usuarios y donantes de forma tal que ninguna pareja de consumidor-donante prefiera formar parte de una pareja distinta de la actual. Un emparejamiento estable es óptimo en el sentido de que no existe otro emparejamiento alternativo de usuario y donante que coloque a cualquiera de ellos en mejor situación que con su socio actual. Si la comunidad de usuarios y donantes no es demasiado grande, ese emparejamiento puede llevarse a cabo de forma descentralizada. Cuando una o ambas partes del mercado tienen gran tamaño, se aplica un conocido algoritmo (el algoritmo Gale-Shapley) para obtener un resultado estable.
- 8 En el sitio Web del Mecanismo (www.TFAFacility.org) puede consultarse la documentación de esos talleres y otra abundante información.
- 9 Técnicamente, se recopilaron 179 relatos de experiencias concretas, pero cierto número de ellos se referían a la misma iniciativa de facilitación del comercio, por lo que solo se incluyeron una vez en las estadísticas.
- 10 Unos pocos relatos de experiencias concretas se refieren a iniciativas de facilitación del comercio emprendidas en países o regiones diferentes. Por ello, la suma de los porcentajes no da necesariamente por resultado 100%.