

CAPÍTULO 4

LA APLICACIÓN DEL ACUERDO SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Contribución de la Organización mundial del comercio

Resumen: *Las investigaciones económicas y los datos obtenidos sobre el terreno muestran que la supresión de los impedimentos administrativos y reglamentarios en las fronteras puede tener poderosos efectos en la reducción de los costos del comercio y en el aumento de la actividad comercial. La finalidad del nuevo Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC es agilizar el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Su aplicación debería ayudar a los países en desarrollo y a los PMA Miembros a reducir las ineficiencias en las fronteras y los costos resultantes y, por ende, a materializar las ventajas. Una característica particular del Acuerdo es la flexibilidad de su aplicación por los Miembros de la OMC. En primer lugar, muchas de las aproximadamente 35 medidas técnicas de facilitación del comercio están redactadas en términos no prescriptivos, sino más bien de "máximo empeño". En segundo lugar, el Acuerdo permite a cada país en desarrollo o PMA Miembro determinar cuándo aplicará cada medida de facilitación del comercio y qué apoyo necesitará para su aplicación.*

INTRODUCCIÓN

Después de casi 10 años de trabajo, en la Novena Conferencia Ministerial celebrada en Bali (Indonesia) en diciembre de 2013, los Miembros de la OMC concluyeron las negociaciones del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC (en adelante, AFC o el Acuerdo) (la versión editada definitiva del AFC se publicó en el documento WT/L/931, de 15 de julio de 2014). El Acuerdo se abrió a la aceptación de los 160 Miembros de la OMC el 27 de noviembre de 2014, y entrará en vigor una vez que dos tercios de los Miembros notifiquen su aceptación a la OMC (la Decisión del Consejo General y el Protocolo de Enmienda figuran en el documento WT/L/940).

Este acuerdo representa un hito para la OMC, así como para las comunidades del comercio y el desarrollo. Es el primer acuerdo comercial multilateral de la OMC concluido desde la creación de la Organización, en 1995. Y, lo que es tal vez más importante, es un acuerdo que incorpora el principio, no contemplado en ningún acuerdo anterior de la OMC o el GATT, de que la obligación de los países en desarrollo o de los países menos adelantados (PMA) de aplicar las disposiciones del Acuerdo se supeditará a la adquisición por parte del Miembro en cuestión de la capacidad técnica necesaria (que puede requerir el apoyo de los donantes), basada en la evaluación que haga de sus propias necesidades y prioridades.

Para hacer realidad este singular principio, el Acuerdo contiene amplias disposiciones que definen las funciones y responsabilidades de los países en desarrollo y los PMA Miembros, así como de los Miembros donantes y las organizaciones internacionales y multilaterales que prestan apoyo en materia de facilitación del comercio. También establece las instituciones y procedimientos que han de apoyar la prestación de asistencia.

En el presente capítulo se describirán brevemente el nuevo Acuerdo, las necesidades y prioridades de los países en desarrollo y los PMA Miembros, y las ayudas existentes. Dado que, en general, la facilitación del comercio figura desde hace varios años en la agenda de los donantes y de los países en desarrollo y los PMA Miembros, en este documento también se facilitan ejemplos de la aplicación satisfactoria de algunas de las disposiciones del Acuerdo por parte de los Miembros (con apoyo de los donantes), así como de los beneficios derivados de la misma.

EL ACUERDO SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

La finalidad del nuevo AFC de la OMC es agilizar el movimiento, el levante y el despacho de aduana de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Actualmente, los importadores y exportadores afrontan costos significativos asociados a unos procedimientos de control y despacho ineficientes de la aduana y otras autoridades en frontera, a unas formalidades en frontera y unos requisitos de documentación innecesarios, y a unos derechos y cargas administrativos opacos, factores todos ellos que pueden suponer importantes gastos económicos improductivos para el comercio internacional.

Para entender mejor la importancia del AFC, conviene tener en cuenta la posición de las partes que se ven particularmente afectadas por los procedimientos ineficientes. Este tipo de ineficiencias perjudica especialmente a las empresas más pequeñas, que no disponen de los mismos recursos para hacer frente a los controles onerosos. Lo mismo cabe decir de los exportadores y productores de los países en desarrollo sin litoral, cuyas mercancías y suministros deben cruzar varias fronteras (a menudo de otros países en desarrollo), así como de los productores de productos agrícolas, otros productos perecederos y productos que compiten en mercados "justo a tiempo", donde cualquier retraso en la entrega puede reducir directamente el valor de las mercancías y el bienestar financiero de las empresas que las envían o las reciben.

Los estudios económicos apuntan claramente en esta dirección. Hummels (2001) calculó que en promedio una demora en la frontera de un día incrementa los costos en un 0,8%, aproximadamente, en todo el mundo. Basándose en este trabajo -y en un estudio sobre 126 países realizado mediante el modelo de gravedad- Djankov *et al.* (2010) comprobaron que en promedio cada día en tránsito reducía el volumen de los intercambios en algo más del 1%. Esos autores lograron

captar los efectos de los retrasos administrativos utilizando como valor sustitutivo el número de firmas necesarias para la importación o la exportación. Esos retrasos tenían un efecto equivalente a un aumento de 70 km en la distancia entre la planta de producción y el mercado de destino. Hoekman y Nicita (2010, 2011) calculan que los esfuerzos para acercar los resultados de los países de ingreso bajo en materia de logística y facilitación del comercio a los niveles de los países de ingreso mediano (medidos conforme al índice de desempeño logístico del Banco Mundial y el indicador *Doing Business* sobre el "costo del comercio") incrementarían los intercambios en un 15%, es decir, el doble de lo que se lograría con una convergencia de los aranceles de importación medios de los países de ingreso mediano.

Muchos de los relatos de experiencias concretas aportados por los participantes en el ejercicio de vigilancia del Examen Global de la Ayuda para el Comercio de 2015 apuntan también claramente a la importancia de los gastos improductivos generados por controles fronterizos innecesariamente onerosos. En la presentación de la CEDEAO se señaló que los puestos fronterizos terrestres se consideraban obstáculos decisivos en algunos de los principales corredores viales regionales del África Occidental. Se han registrado diversos niveles de prácticas incorrectas asociados a divergencias en los procedimientos y los requisitos de documentación y a la multiplicidad de organismos públicos, que se traducen en largos y engorrosos trámites en los puestos fronterizos para mercancías, personas y vehículos. Un estudio citado por TradeMark East Africa señala que solo el 43% del tiempo de transporte de los camiones en los corredores comerciales de Rwanda se dedica en rigor al desplazamiento; el resto corresponde a retenciones en puestos fronterizos o atascos en las carreteras, o a períodos de descanso.

Recuadro 4.1 Economías derivadas del sistema de ventanilla única

"El sistema Kenya TradeNet permite a los comerciantes que dependen del puerto de acceso de Mombasa en el África Oriental y de los aeropuertos y puestos fronterizos terrestres del país localizar, despachar y hacer circular sus mercancías a través de las fronteras de forma mucho más rápida, fácil y económica, gracias a un proceso simplificado de despacho de las cargas. Los beneficios económicos potenciales del sistema Kenya TradeNet, basados en el volumen actual de mercancías importadas o en tránsito en Kenya gracias a la racionalización de los trámites, se traducirán en un ahorro anual de entre 150 y 250 millones de dólares EE.UU. para la economía kenyana durante los tres primeros años. Se espera que en los años siguientes este ahorro vaya aumentando hasta situarse entre 300 y 450 millones de dólares EE.UU. anuales." **Administración Fiscal de Kenya**

"El proyecto de ventanilla única electrónica de Rwanda, dotado con presupuesto de 3,5 millones de dólares EE.UU., se aplicó escalonadamente durante un período de cuatro fases entre 2010 y 2014 y ya ha logrado reducir el tiempo necesario para el despacho de aduana de las mercancías (de 2 días y 10 horas en 2010 a 23 horas en 2014). El costo total estimado de las declaraciones de los operadores económicos autorizados ha disminuido de 350 a 64,5 dólares EE.UU. Se estima que el rendimiento de la inversión asociado al ahorro anual resultante es de 18 millones de dólares EE.UU." **TradeMark East Africa**

"Desde 2008, el Gobierno de Tayikistán ha venido desarrollando, con el apoyo de asociados para el desarrollo, un sistema de ventanilla única para reducir los costos asociados a la exportación y la importación y mejorar las condiciones de facilitación del comercio en el país. El programa de implantación del sistema de ventanilla única prevé un proceso por fases. La primera fase se centra en la normalización, simplificación y automatización del intercambio de información y los requisitos de documentación asociados al despacho aduanero, con el objetivo de establecer el contexto que permitirá la inclusión durante una segunda fase de otros organismos (por ejemplo, proveedores de servicios logísticos)." **Tayikistán**

"La ventanilla única forma parte de nuestra estrategia para atraer más comercio internacional, fortalecer nuestra economía local y mejorar nuestra posición en el índice de competitividad del informe *Doing Business* del Banco Mundial. El núcleo del nuevo sistema de ventanilla única del Togo consiste en un sistema de facturación particularmente innovador: todos los pagos y transacciones se enumeran en un único documento, lo que permite una supervisión más eficiente de los costos y los impuestos." **Togo**

Fuente: Investigaciones de la Secretaría de la OMC.

La eliminación de los obstáculos administrativos puede contribuir sustancialmente a reducir los costos del comercio. El recuadro 4.1 *infra* describe el ahorro y otros beneficios derivados de la implantación de un sistema de ventanilla única para el despacho en frontera, identificados por los participantes que aportaron relatos de experiencias concretas.

Algunos estudios han demostrado que la reducción de estos obstáculos administrativos innecesarios y excesivamente onerosos puede tener importantes beneficios económicos: un aumento del potencial de exportación, un incremento de la inversión extranjera y un mayor acceso de los consumidores a una gama más amplia de bienes. Los países en desarrollo, donde estos obstáculos administrativos y procedimentales suelen ser más numerosos, son posiblemente quienes más tienen que ganar de las reformas. Por ejemplo, según estudios de la OCDE, una reducción de los costos del comercio mundial del 1% produciría un aumento de la renta mundial de al menos 40.000 millones de dólares EE.UU., en su mayor parte (63%) en los países en desarrollo (OCDE, 2013). El recuadro 4.1 destaca el ahorro dimanante de la implantación del sistema de ventanilla única previsto en el AFC, comunicado por los participantes. La aplicación del AFC de la OMC debería ayudar a los países en desarrollo y a los PMA Miembros a reducir los impedimentos en frontera y los costos resultantes, lo que generaría importantes ganancias.

Reducción de los costos en la frontera: medidas técnicas

El AFC establece aproximadamente treinta y cinco medidas encaminadas a agilizar el movimiento, levante y despacho de aduana de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito (véanse los principales títulos de los artículos del recuadro 4.2). Esas medidas de índole técnica imponen a los Miembros de la OMC la obligación de: 1) aumentar la transparencia; 2) mejorar la gestión pública imponiendo disciplinas a los procedimientos de elaboración de normas y adopción de decisiones; 3) aplicar procedimientos y técnicas de control en frontera racionales y modernizados; y 4) mejorar la circulación de las mercancías en tránsito.

Aumento de la transparencia

La dificultad para obtener información precisa y fiable sobre los requisitos de importación, exportación o tránsito es una fuente importante de demoras y costos. Los comerciantes dedican una parte considerable del tiempo total requerido para el proceso de importación y exportación a obtener y rellenar los formularios y documentos necesarios. Las dudas sobre los requisitos que se traducen en correcciones en la documentación presentada y, eventualmente, en la imposición de sanciones, generan retrasos y costos adicionales durante el despacho. Esto es especialmente problemático para las pymes, que a menudo carecen de los recursos necesarios para identificar y entender los requisitos que se aplican en los mercados de exportación (en los que generalmente no están presentes), particularmente cuando esos requisitos solo están disponibles en forma de actos jurídicos u otros documentos técnicos y están redactados en un idioma extranjero. En un estudio de la CESPAP se concluye que una mayor transparencia y previsibilidad, al reducir los costos y riesgos de la actividad empresarial, tiende a "aumentar la probabilidad de que las pequeñas y medianas empresas exporten..., así como la propensión a la exportación". El estudio concluye asimismo que una mejora de una unidad en la previsibilidad de las políticas eleva en un 66% la probabilidad de que las pymes participen en actividades de exportación (Li y Wilson, 2009).

A fin de aumentar la transparencia, el Acuerdo obliga a los gobiernos a publicar determinada información comercial específica de modo que sea fácilmente accesible. Los gobiernos también están obligados a publicar en Internet los formularios y documentos exigidos, así como una descripción práctica de los procedimientos de importación, exportación, tránsito y apelación (y, siempre que sea factible, en uno de los idiomas oficiales de la OMC). Además, deben establecer servicios de información con los que los comerciantes y otros gobiernos puedan ponerse en contacto para obtener información y formularios. Para aumentar la previsibilidad y certidumbre de los costos, los gobiernos están obligados a emitir resoluciones vinculantes sobre la aplicación de las leyes y procedimientos a los diferentes envíos de mercancías antes de su importación (resoluciones anticipadas).

Mejora de la gestión pública

Las formalidades en frontera y los requisitos de documentación redundantes, indiscriminados o injustificados también generan ineficiencia. Esta ineficiencia puede persistir si el gobierno no es consciente de sus efectos negativos sobre el comercio o si desconoce que existen posiblemente otras soluciones más eficientes y eficaces para cumplir sus objetivos reglamentarios.

Recuadro 4.2 Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

"MEDIDAS TÉCNICAS DEL ACUERDO SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO"

Artículo

- | | |
|--|---|
| 1. Publicación y disponibilidad de la información | 7. Levante y despacho de aduana de las mercancías |
| 2. Observaciones y consultas | 8. Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera |
| 3. Resoluciones anticipadas | 9. Traslado bajo control aduanero |
| 4. Procedimientos de recurso o de revisión | 10. Formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito |
| 5. Medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia | 11. Libertad de tránsito |
| 6. Disciplinas en materia de derechos y cargas | 12. Cooperación aduanera |

Fuente: OMC

El Acuerdo obliga a los gobiernos a examinar las formalidades de importación, exportación y tránsito y los requisitos de documentación a fin de garantizar que dichos requisitos se adopten o apliquen con miras a facilitar un rápido levante y despacho de aduana de las mercancías, a reducir los costos y plazos de cumplimiento y a determinar que no existe ninguna otra alternativa razonable menos restrictiva del comercio. Además, dado que la mejor fuente de información sobre los efectos de la reglamentación y sobre sus alternativas suelen ser las personas directamente afectadas por la misma, el Acuerdo obliga a los gobiernos a facilitarles oportunidades para que presenten sus observaciones sobre las leyes y reglamentos nuevos o modificados y a celebrar consultas regulares con las partes interesadas.

Para mejorar la equidad en el proceso de adopción de decisiones de las autoridades fronterizas, el Acuerdo obliga asimismo a los Miembros de la OMC a prever derechos de recurso contra las decisiones aduaneras adversas e impone disciplinas en materia de fijación de sanciones por parte de las autoridades aduaneras, exigiendo que la cuantía de esas sanciones sea proporcional a la gravedad de la infracción.

Modernización de los procedimientos en frontera

La mayoría de las medidas técnicas del Acuerdo tienen por objeto racionalizar y modernizar el procesamiento de las mercancías por parte de la aduana y otros organismos que intervienen en la frontera. Estas medidas exigirán la aplicación de nuevas técnicas y procedimientos, entre los que cabe citar los siguientes:

- la utilización de sistemas de gestión del riesgo a fin de que los controles aduaneros se centren en las mercancías de alto riesgo;
- la tramitación previa a la llegada para permitir a los importadores declarar y eventualmente despachar las mercancías con anterioridad a su llegada;
- los procedimientos para el levante de las mercancías antes del pago de los derechos e impuestos;

- la utilización de formularios electrónicos para realizar los pagos y presentar los documentos relacionados con el despacho de aduana;
- la utilización de formularios de despacho simplificados para los comerciantes autorizados (es decir, comerciantes de bajo riesgo y dignos de confianza) y los operadores de envíos urgentes.

El Acuerdo también contiene disposiciones importantes para promover una mayor coordinación entre los diferentes organismos que intervienen en la frontera (cuya ausencia constituye por sí misma una fuente común de retrasos), lo que incluye la cooperación transfronteriza y la implantación de una ventanilla única que permita a los comerciantes presentar en un solo punto los documentos requeridos por todos esos organismos.

Mercancías en tránsito

Por último, el Acuerdo contiene amplias disposiciones para responder a los numerosos costos y retrasos a los que se enfrentan importadores y exportadores cuando sus mercancías atraviesan países de tránsito, en forma por ejemplo de excesivos requisitos en materia de presentación de información y documentos, puntos de verificación interna, uso obligatorio de convoyes, retrasos en la finalización de las operaciones de tránsito y en la devolución de las garantías de tránsito, deficiencias en la infraestructura de tránsito y ausencia de cooperación regional.

Flexibilidad en la aplicación - una aproximación nueva al trato especial y diferenciado

La característica principal que distingue a este Acuerdo como único e histórico es la flexibilidad de aplicación que ofrece a los Miembros de la OMC. Esta flexibilidad tiene una doble vertiente. En primer lugar, varias de las aproximadamente 35 medidas técnicas de facilitación del comercio están redactadas no en términos prescriptivos ("deberá" o "no deberá"), sino más bien de "máximo empeño". Estas disposiciones de "máximo empeño" "alientan" u obligan "en la medida en que sea factible" o "según proceda" a los Miembros de la OMC a aplicar las medidas técnicas. Todos los Miembros de la OMC (desarrollados o en desarrollo) pueden beneficiarse de esta flexibilidad incorporada a estas medidas técnicas concretas, lo que les permite aplicarlas del modo que consideren conveniente para su capacidad, sus circunstancias jurídicas o técnicas, u otras circunstancias locales.

En segundo lugar, el Acuerdo entiende que, sin un apoyo externo en materia de asistencia técnica y creación de capacidad, es posible que los países en desarrollo y los PMA Miembros no puedan aplicar todas o algunas de las medidas técnicas. Asimismo, el Acuerdo entiende que son estos mismos Miembros quienes deben determinar qué tipo de apoyo necesitan y cuándo estarán preparados para aplicar las medidas. En esencia, estas disposiciones sobre trato especial y diferenciado del Acuerdo permiten que cada país en desarrollo o PMA Miembro defina, medida por medida, su propio calendario de aplicación, que puede supeditar a la recepción del apoyo en materia de asistencia técnica y creación de capacidad que considere necesario.

El Acuerdo establece los mecanismos mediante los cuales los países pueden beneficiarse de estas disposiciones específicas sobre trato especial y diferenciado. Los países en desarrollo o PMA Miembros que deseen beneficiarse de estas disposiciones deben clasificar todas las medidas de facilitación del comercio en una de tres categorías disponibles y notificar estas categorías al Comité de Facilitación del Comercio de la OMC en los plazos específicos establecidos. Las categorías son las siguientes:

- **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 (los países menos adelantados Miembros disponen de un año adicional)
- **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

- **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.

Además, el Acuerdo prevé las siguientes salvaguardias adicionales para los países en desarrollo y los PMA Miembros:

- **Mecanismo de alerta temprana:** los Miembros que tengan dificultades para aplicar una disposición de las categorías B o C en la fecha notificada pueden solicitar una prórroga al Comité de Facilitación del Comercio de la OMC;
- **Grupo de Expertos:** en caso de que no se conceda una prórroga y el Miembro carezca de capacidad para aplicar una medida, el Comité de Facilitación del Comercio establecerá un grupo de expertos para que examine la cuestión y formule recomendaciones;
- **Cambios entre categorías:** los Miembros pueden transferir disposiciones entre las categorías B y C;
- **Período de gracia:** a los países en desarrollo y los PMA Miembros no se les puede someter al procedimiento de solución de diferencias durante un período inicial, a contar desde la fecha en que comiencen a aplicar las diferentes medidas de facilitación del comercio. Por lo que se refiere a los países en desarrollo, este período de gracia será de dos años con respecto a las medidas designadas para su inclusión en la categoría A.

Se concede a los PMA Miembros mayor flexibilidad, teniendo en cuenta sus necesidades especiales. En concreto, el Acuerdo establece el principio general de que los PMA Miembros "solo tendrán que asumir compromisos en la medida compatible con las necesidades de cada uno de ellos en materia de desarrollo, finanzas y comercio o con sus capacidades administrativas e institucionales". Partiendo de esta base, el Acuerdo prevé específicamente para los PMA unos requisitos de notificación menos rigurosos que los aplicados a los países en desarrollo, plazos más amplios para aplicar los compromisos, en caso de que sea necesario, y períodos de gracia más prolongados (de seis años para la categoría A y de ocho años para las categorías B y C) que impiden su sometimiento al procedimiento de solución de diferencias en relación con todas las categorías de medidas, y no solo con los compromisos de la categoría A.

El aspecto negativo de esta flexibilidad es que los Miembros puedan aplazar la aplicación del AFC, lo que no solo retrasaría su obtención de los beneficios derivados de esa aplicación, sino que además podría perjudicar a los interlocutores comerciales vecinos, especialmente si se trata de países sin litoral que esperan beneficiarse de la simplificación de los procedimientos fronterizos y de tránsito. Los Miembros tienen a su alcance la oportunidad de aprovechar el apoyo que se les ofrece para la aplicación a fin de poner en marcha reformas significativas en un plazo de tiempo razonable.

NECESIDADES Y ALTERNATIVAS EN MATERIA DE APLICACIÓN

¿Qué clase y nivel de apoyo para la aplicación necesitarán los países en desarrollo y los PMA? ¿Qué medidas del Acuerdo tendrán más dificultades en aplicar estos países? ¿Qué medidas deben considerarse prioritarias en una planificación por etapas? ¿Y respecto a qué medidas será mayor la demanda de apoyo externo?

Aunque estas preguntas solo pueden recibir una respuesta definitiva cuando los países presentan sus notificaciones de las disposiciones de las categorías B y C, la información que los Miembros de la OMC han comunicado hasta la fecha ofrece algunas perspectivas al respecto.

Estas comunicaciones consisten en las respuestas que 62 países en desarrollo y PMA Miembros han facilitado a los cuestionarios incluidos en el ejercicio de vigilancia correspondiente a 2015. Además, 54 países Miembros han presentado sus notificaciones de las disposiciones de la categoría A (recibidas el 31 de marzo de 2015), que indican cuáles son las medidas cuya aplicación es menos probable que requiera apoyo externo. Y, lo que es más importante, la gran mayoría

Cuadro 4.1 Evaluaciones de las necesidades realizadas en el marco de la OMC

	Número de evaluaciones de las necesidades realizadas	Países en desarrollo	PMA	Países sin litoral (también incluidos en la columna de los países en desarrollo y los PMA)
2007-10	94	60	34	18
2013-14	90	40	30	14

Fuente: OMC

de los países en desarrollo y PMA Miembros de la OMC han realizado una o más autoevaluaciones detalladas (una evaluación de su situación actual en relación con cada una de las medidas técnicas del Acuerdo, así como de sus necesidades y prioridades de aplicación), con la ayuda de la Secretaría de la OMC y de los asociados para el desarrollo (véase el cuadro 4.1 *infra*).

Por lo general, en estas evaluaciones participan los representantes de las aduanas y de otros organismos que intervienen en la frontera; los ministerios de justicia, comercio y relaciones exteriores; y representantes del sector privado (p. ej., agentes aduaneros, cámaras de comercio e industria y asociaciones comerciales).

Medidas cuya aplicación requiere un apoyo prioritario

Estas fuentes indican que las medidas técnicas del Acuerdo que los países en desarrollo y los PMA consideran que deben recibir un apoyo prioritario máximo en materia de asistencia técnica y creación de capacidad son las siguientes (véase el cuadro 4.2 *infra*).

De estos resultados se desprende claramente que determinadas medidas, como la implantación de una ventanilla única, la coordinación entre los organismos que intervienen en la frontera, los operadores autorizados, la gestión del riesgo y las resoluciones anticipadas, son las más frecuentemente mencionadas como prioridades de la ayuda técnica. Lo que no resulta tan evidente es por qué se da más prioridad a la asistencia técnica para aplicar estas medidas concretas y no otras, ya que no necesariamente son las más difíciles de aplicar.

Ningún país está empezando de cero. Todos los Miembros de la OMC que han llevado a cabo una evaluación de sus necesidades están cumpliendo plenamente algunas de las medidas. La mayoría de los países ya están aplicando plenamente, o están en proceso de hacerlo, un número elevado de medidas, frecuentemente con apoyo de los donantes. En muchos casos, una medida se considera altamente prioritaria porque ya forma parte del programa de modernización del país y/o es muy demandada por los comerciantes. Esto es probablemente lo que sucede en el caso de la ventanilla única, una de las muchas medidas respecto de las que el AFC solo exige a los Miembros que pongan su máximo empeño en aplicarla. Muchos países podrían estar ya aplicando determinadas medidas, pero ven en el Acuerdo una oportunidad para ampliar o mejorar sus actuales programas (como sucede frecuentemente en el caso de la gestión del riesgo).

Cuadro 4.2 Medidas que necesitan de un apoyo prioritario

Estimación de prioridades hecha por los propios Miembros de la OMC	Medidas de la categoría A menos notificadas	Cuestionario para países en desarrollo y PMA (prioridad a la asistencia técnica y la creación de capacidad para atender las necesidades de más difícil aplicación)	Cuestionario para donantes (prioridad a las necesidades en materia de asistencia técnica y creación de capacidad)
Ventanilla única	Ventanilla única	Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera	Formalidades (incluida la ventanilla única)
Procedimientos de prueba	Operadores autorizados	Formalidades en relación con la importación y exportación y el tránsito (incluida la ventanilla única)	Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera
Gestión del riesgo	Controles reforzados	Publicación y disponibilidad de la información	Cooperación aduanera
Operadores autorizados	Procedimientos de prueba	Resoluciones anticipadas	Levante y despacho de aduana de las mercancías (incluida la gestión del riesgo y los operadores autorizados)
Comité nacional de facilitación del comercio	Plazos medios de levante	Levante y despacho de aduana de las mercancías (incluida la gestión del riesgo y los operadores autorizados)	El Acuerdo en su conjunto
Publicación y disponibilidad de la información	Servicios de información	Cooperación aduanera	Otras medidas para aumentar la imparcialidad
Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera	Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera		
Resoluciones anticipadas	Resoluciones anticipadas		

Nota: Las medidas comunes se destacan en negrita.

Necesidades relacionadas con el apoyo a la aplicación

Como ya se ha señalado, las "autoevaluaciones" llevadas a cabo por los países en desarrollo o los PMA Miembros con el apoyo de la Secretaría de la OMC y de otros donantes pueden proporcionar cierta información sobre los problemas a los que se enfrentan algunos de los países para aplicar ciertas medidas. Es importante comprender esta información, ya que el tipo de apoyo externo que se precise (por ejemplo, conocimientos jurídicos, tecnología de la información, apoyo al desarrollo de infraestructuras, etc.) dependerá de cuál sea la causa subyacente de la dificultad.

En sus ejercicios de autoevaluación, los países determinaron qué necesitarían para aplicar las medidas que aún no estaban cumpliendo. Aunque muchas de las medidas del Acuerdo se definen en términos de "máximo empeño", los participantes evaluaron en esos ejercicios qué apoyo necesitarían para aplicar plenamente cada una de ellas. La presente sección presenta un resumen de los problemas y las necesidades de apoyo más frecuentemente señalados.

A lo largo de toda esta sección se mencionan algunos de los relatos de experiencias concretas realizados en el marco del Examen Global de la Ayuda para el Comercio de 2015 para llamar la atención sobre ejemplos de aplicación satisfactoria de las medidas previstas en el AFC. Aunque los programas de facilitación del comercio destacados en esos relatos son anteriores al AFC y, por lo tanto, no se refieren a su aplicación, sirven para ilustrar el tipo de problemas y oportunidades que surgen en aquellas esferas en que el AFC ha introducido derechos y obligaciones.

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

Uno de los problemas de aplicación más frecuentemente mencionados es la falta de cooperación y coordinación entre los organismos públicos que intervienen en la frontera, a menudo complicada por el solapamiento de funciones y responsabilidades. Este factor pueden acentuar las dificultades de aplicación del AFC de varias maneras.

En primer lugar, la coordinación y cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera es una prescripción explícita del Acuerdo. En segundo lugar, para supervisar la aplicación nacional del Acuerdo cada Miembro debe establecer un comité nacional de facilitación del comercio cuya eficacia requiere la participación de todos los organismos fronterizos pertinentes. En tercer lugar, varias de las medidas del Acuerdo también prevén explícitamente la cooperación y coordinación entre esos organismos; por ejemplo, la cooperación y coordinación es un requisito previo fundamental de la puesta en marcha de un sistema de ventanilla única, que esencialmente requiere la integración o coordinación de las necesidades de información de las diferentes autoridades fronterizas.

Las autoridades fronterizas de algunos países han expresado su preocupación por la posibilidad de que la aplicación del AFC entre en conflicto con su mandato legal. Esta preocupación podría deberse en parte a la falta de conocimiento por parte de dichas autoridades de las medidas previstas en el AFC. Aunque, en términos generales, los funcionarios de varios de estos organismos participaron en los procesos nacionales de evaluación de las necesidades, es posible que en algunos casos los términos u objetivos del Acuerdo no se difundieran más ampliamente entre todos los organismos.

Es importante señalar que la disposición que obliga a cada país a establecer y mantener un comité nacional de facilitación del comercio no forma parte de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado del Acuerdo, por lo que debe aplicarse desde la fecha de su entrada en vigor. No obstante, esto no significa que no sea necesario el apoyo de los donantes.

En uno de los relatos de experiencias concretas, el referente a la creación del grupo de trabajo nacional sobre facilitación del comercio en Nigeria, se destaca el éxito de ese órgano en la coordinación de 23 ministerios, departamentos y organismos, así como de entidades del sector privado organizado. El Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido apoyó la elaboración de planes de acción a corto, medio y largo plazo que definieron las funciones del grupo de trabajo. Este grupo de trabajo es el centro de coordinación de las actividades de facilitación del comercio en Nigeria y actúa como coordinador de un amplio programa de reformas apoyado por numerosos donantes.

■ *Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)*

Por regla general, en los casos en que la aplicación de una medida implicaba un proyecto de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) o dependía del mismo, los países en desarrollo y los PMA Miembros la identificaron como medida que requería apoyo prioritario máximo y/o como desafío especial.

En efecto, muchos países han indicado que, debido a la falta de capacidad en el ámbito de las TIC (por ejemplo, a causa de unos servicios de Internet deficientes, programas y equipos informáticos obsoletos o capacidad limitada de los agentes de los sectores público y privado para realizar transacciones electrónicas), solo cumplen parcialmente la disposición que les obliga a publicar información en Internet; en algunos países aún no se ha aplicado el proceso de automatización.

Estas deficiencias también limitan la capacidad de aplicar medidas que requieren el empleo de TIC, como el pago electrónico y la ventanilla única. Además, muchas de las medidas (como la gestión del riesgo y el establecimiento de los plazos de levante) requieren recopilar y analizar información. Y otras, como las medidas relativas a los controles reforzados (los denominados sistemas de "alertas de importaciones"), la tramitación previa a la llegada, los servicios de información y la liberación de garantías, por citar solo algunas, exigen un intercambio rápido y eficiente de la información.

De los cerca de 40 relatos de experiencias concretas, 19 incluyeron un componente TIC como, por ejemplo, la mejora de los módulos de gobierno electrónico para facilitar un intercambio más eficiente de la información (Belice); la implementación de un sistema de intercambio electrónico de los formularios aduaneros únicos - FAUCA (Centroamérica); la creación de portales de información comercial (Lesotho, Haití, República Democrática Popular Lao); la creación de sistemas de ventanilla única (Rwanda, Kenya, el Togo, el Ecuador, Costa Rica y el Perú); el establecimiento de sistemas de rastreo electrónico de la carga (Uganda, Tanzania, El Salvador y Honduras); y la actualización del sistema de despacho de aduana (Uganda, Rwanda).

El relato de la experiencia concreta de TradeMark East Africa destaca los beneficios asociados a las reformas emprendidas para reducir los plazos de tránsito y despacho mediante el uso de las TIC y la racionalización de los procedimientos. Este programa consta de tres componentes: 1) un sistema de despacho de aduana automatizado y reforzado (actualización a SIDUNEA World), 2) un sistema de operadores autorizados y 3) un sistema de rastreo electrónico de la carga. Aunque este proyecto de asistencia aún está en curso, ya se han identificado importantes beneficios. El plazo medio para despachar las mercancías y transportarlas desde Mombasa a Uganda a través del corredor septentrional ha disminuido de 18 a 4 días. El número de documentos aduaneros se ha reducido sustancialmente; por ejemplo, el número de documentos aduaneros necesarios para las importaciones de combustible ha disminuido a un 90%. Esa reducción de los plazos de transporte y despacho de las mercancías ha contribuido directamente a aumentar los intercambios comerciales; por ejemplo, las importaciones de combustible han pasado de 32,1 a 108 millones de litros. Se estima que las empresas han ahorrado un total de 373 millones de dólares EE.UU. al año gracias a esta reducción de los plazos.

■ *Marco normativo y jurídico*

Muchos países carecen de una base jurídica para aplicar determinadas medidas previstas en el AFC. La existencia de un marco jurídico anticuado y obsoleto puede ser un obstáculo constante para la aplicación de muchas disposiciones que no se tuvieron en cuenta al elaborar la legislación nacional de los países. Muchos países han indicado la necesidad de recibir asistencia técnica para examinar y revisar leyes y reglamentos a fin de armonizarlos con el Acuerdo.

Entre los procedimientos modernos que suelen requerir una modificación de la legislación figuran la posibilidad de presentar declaraciones antes de que lleguen las mercancías (declaración anterior a la llegada), la posibilidad de despachar las mercancías antes de que se hayan pagado los derechos (separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas), la posibilidad de que los organismos públicos acepten copias de documentos y la obligación de que las leyes se publiquen anticipadamente para que se puedan formular observaciones. Las leyes de algunos países contienen disposiciones que impedirían la aplicación de controles basados en principios de gestión del riesgo, la coordinación entre los organismos que intervienen en la frontera y la aplicación de un sistema de ventanilla única.

■ *Procedimientos*

Un obstáculo frecuentemente señalado es la complejidad y falta de claridad de los procedimientos. La existencia de aparatos burocráticos excesivos e ineficientes parece ser una rémora habitual. Algunos países deben elaborar procedimientos y directrices comerciales y aduaneros que se adapten a los requisitos, lo que incluye racionalizar y simplificar los documentos y procedimientos relacionados con el comercio.

Uno de los principales problemas que pretende abordar el AFC es la existencia de procedimientos de importación, exportación y tránsito excesivos e ineficientes. A estos efectos, el Acuerdo no solo prevé procedimientos técnicos para agilizar el despacho de las mercancías y mejorar los controles aduaneros (como la tramitación previa a la llegada y la gestión del riesgo), sino que establece el requisito directo de que los Miembros examinen sus formalidades y requisitos de documentación a fin de minimizar su incidencia y complejidad.

El objetivo del innovador Proyecto del Comité Mixto de Fronteras de Tanzania, financiado por el Consejo de Competitividad de los Estados Unidos (COMPETE), es mejorar la burocracia administrativa y reglamentaria mediante el desarrollo del trabajo en equipo y de unas estrechas relaciones de trabajo entre todos los organismos que intervienen en la frontera, así como mediante la oferta en los diferentes puestos fronterizos de un único paquete de servicios a importadores y exportadores. Este proyecto se ha aplicado con éxito en 7 de los 14 principales puestos fronterizos de tránsito.

Además, los Miembros deben prever procedimientos simplificados para comerciantes dignos de confianza u "operadores autorizados" (es decir, comerciantes que tienen un buen historial de cumplimiento y satisfacen determinados criterios). La implantación de un sistema de operadores autorizados es una de las máximas prioridades señaladas *supra* y se aborda en varios de los relatos de experiencias concretas, bien como programa autónomo, bien como medida incluida dentro un programa más amplio de operadores económicos autorizados.

En uno de los relatos de experiencias concretas, relativo al sistema de operadores económicos autorizados implantado en Uganda con el apoyo de TradeMark East Africa, una fabricante de plásticos de Kampala explicaba en los siguientes términos los beneficios que su empresa había obtenido al convertirse en uno de esos operadores:

"Nice House Plastics ahorra aproximadamente 150 dólares EE.UU. al día por 25 contenedores como consecuencia del tiempo ahorrado gracias a la reducción del tiempo de examen e inspección de las mercancías y a la aceptación de las declaraciones de importación antes de la llegada. Además, antes gastábamos 10 millones de chelines ugandeses en la tramitación del despacho de aduana de nuestras mercancías; ahora el coste se ha reducido a cero. Antes de convertirnos en agente económico autorizado ajustábamos nuestros precios cada mes, pero en el último año no hemos tenido que hacerlo porque el costo de nuestra actividad comercial se ha mantenido estable."

■ *Recursos humanos y formación*

Una de las preocupaciones más comunes sobre la aplicación de las nuevas medidas de facilitación del comercio es la escasez de personal y la falta de programas de formación, tanto para los funcionarios públicos como para el sector privado. En ocasiones sucede que, aunque la legislación nacional prevé medidas de facilitación del comercio, estas no se aplican porque los funcionarios no saben cómo hacerlo. En muchos países, es necesario prestar asistencia técnica para elaborar instrucciones oficiales o procedimientos operativos normalizados a fin de orientar a los funcionarios de fronteras sobre cómo aplicar las medidas. Esta medida contribuirá además a asegurar una aplicación más coherente y uniforme.

La importancia de contar con funcionarios altamente capacitados se ve corroborada por el hecho de que este es el "resultado" más común de los relatos de experiencias concretas. En 24 de los 40 relatos se destacó este factor como elemento importante.

Uno de esos relatos se refiere a la implantación altamente satisfactoria de un sistema de ventanilla única en el Perú. Antes de ponerlo en marcha, expertos del Banco Interamericano de Desarrollo impartieron capacitación a todos los funcionarios que trabajaban con el sistema de ventanilla única, así como a más de 8.000 exportadores e importadores nacionales, para que supieran utilizarlo. Esta ventanilla única ha sido utilizada ya por más de 23.000 comerciantes de todo el país y ha permitido ahorrar 70 dólares EE.UU. por transacción, lo que ha supuesto solo en 2014 un ahorro acumulado de 11 millones de dólares EE.UU.

■ *Equipo e infraestructuras*

Muchos de los países identificaron la deficiencia de las infraestructuras (incluida la falta de un suministro fiable de electricidad, carreteras y puertos) como uno de los obstáculos que el apoyo general en materia de facilitación del comercio debería abordar. Por lo que se refiere a la aplicación de las medidas previstas en el AFC, las mayores necesidades identificadas por los Miembros fueron las de equipo de TIC (como se ha señalado *supra*) y equipo para inspección y pruebas de laboratorio. En varios países, la capacidad de los laboratorios públicos es limitada y no existen laboratorios privados acreditados. Los laboratorios son necesarios si los Miembros aplican la disposición relativa a las notificaciones sobre controles o inspecciones reforzados y la disposición relativa a los procedimientos de prueba.

Recuadro 4.3 Alianza de Viet Nam para la Facilitación del Comercio

En diciembre de 2014, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la Cámara de Comercio de los Estados Unidos en Vietnam y la Cámara de Comercio e Industria de Viet Nam crearon la Alianza de Viet Nam para la Facilitación del Comercio. La Alianza, dirigida por el sector privado, apoya la aplicación del AFC y de la nueva generación de acuerdos de libre comercio (como el Acuerdo de Asociación Transpacífico). Otro de sus objetivos es mejorar la competitividad de las empresas nacionales y extranjeras de Vietnam mediante un entorno comercial propicio más previsible y transparente. La Alianza pone un énfasis especial en ayudar a Vietnam a alcanzar el objetivo (establecido en la Resolución N° 19/NQ-CP) de mejorar los resultados de su comercio transfronterizo, reduciendo significativamente los costos y el tiempo empleados en la importación y exportación de mercancías hasta igualarlos al promedio regional. La Alianza de Viet Nam para la Facilitación del Comercio, a través de sus redes de múltiples colectivos, mejorará el intercambio de información relativa a la facilitación del comercio, por ejemplo mediante la participación en la encuesta anual de satisfacción de los comerciantes, organizada por la Cámara de Comercio e Industria de Vietnam y el Departamento General de Aduanas de Viet Nam, y la difusión de datos sobre resultados aduaneros generados por el sector privado.

<https://www.usaid.gov/vietnam/press-releases/dec-12-2014-us-backed-alliance-facilitate-trade-through-public-private>

Fuente: USAID.

Aunque el AFC no lo exige, muchos de los relatos de experiencias concretas informaron sobre proyectos de infraestructura que contribuirán a asegurar una tramitación en frontera más eficiente, entre los que figuran el establecimiento de puestos fronterizos integrados en una importante frontera entre la India y el Pakistán por la que pasan principalmente productos perecederos. El objetivo de estos puestos fronterizos integrados es agilizar el despacho de las mercancías. Los puestos facilitan un mayor espacio para la carga y ofrecen instalaciones únicas integradas de cuarentena, fumigación y báscula puente. Los puestos fronterizos integrados han generado un aumento de las importaciones y exportaciones, han acelerado el despacho de las mercancías y han reducido significativamente los costos de despacho.

■ *Implicación de la comunidad empresarial*

Otro obstáculo señalado habitualmente es la falta de cooperación y coordinación entre los gobiernos y las partes interesadas del sector privado. El programa de evaluación de las necesidades, que destacaba como uno de los principales retos el de lograr un alto grado de participación del sector privado, ponía claramente de manifiesto esta cuestión.

Este problema se explica por varias razones. En algunos casos, los comerciantes no estaban al tanto de las negociaciones de la OMC y no comprendían la importancia que estas tenían para su actividad empresarial. En otros casos, dudaban en expresar su opinión ante los organismos públicos por temor a represalias en la frontera. En ocasiones, la razón residía simplemente en que el tiempo era escaso y las pequeñas empresas no podían permitirse tener a un empleado varios días fuera de la oficina para participar en la evaluación.

Las mejoras en los puestos fronterizos suelen estar impulsadas por las necesidades del sector privado. Así ocurrió en el caso de las negociaciones sobre facilitación del comercio de la OMC. Los Miembros de la OMC negociaron este nuevo Acuerdo con el objetivo de asegurar a sus exportadores mejores condiciones en otros Miembros de la OMC.

El compromiso constante del sector privado contribuyó a mantener y hacer avanzar las negociaciones a lo largo de todo el decenio. El apoyo prestado por la Cámara de Comercio Internacional y de la Global Express Association al AFC durante todo el proceso negociador es ilustrativo de este compromiso.

Para supervisar adecuadamente la aplicación del Acuerdo, es importante que tanto los gobiernos como el sector privado traten de cooperar eficazmente. En este sentido, es importante que los principales sectores y asociaciones estén representados en los comités nacionales de facilitación del comercio.

Interesa al sector privado seguir presionando a los gobiernos para garantizar que durante el proceso de aplicación se atiendan sus necesidades. Muchas de las disposiciones del Acuerdo son disposiciones de "máximo empeño", y las medidas se redactaron de manera que pudieran aplicarse con flexibilidad en el ámbito nacional. En algunos países, la presión del sector privado será necesaria para asegurar que los gobiernos emprendan reformas significativas y que los plazos de aplicación sean razonables.

Además, con el objetivo de garantizar el éxito de los nuevos programas, el sector privado debe asegurarse de que, al elaborarlos, el gobierno tiene en cuenta sus necesidades y limitaciones. Las empresas pueden disponer de información que el gobierno desconozca sobre cómo funciona una empresa moderna.

En 27 de los 44 relatos de experiencias concretas presentados en el marco del Examen Global de la Ayuda para el Comercio de 2015 se destaca la importancia fundamental de la participación del sector privado para la aplicación satisfactoria de las reformas encaminadas a la facilitación del comercio.

■ *Otras cuestiones*

Otras cuestiones que los Miembros han señalado como problemáticas son los riesgos para la seguridad, la falta de conocimiento de las mejores prácticas y la inadecuación de los recursos financieros. Algunos países deben diseñar una estrategia para trabajar con los donantes y formular planes de trabajo para mejorar sus conocimientos sobre las necesidades y retos existentes. Otros países mencionaron la necesidad de establecer uniones aduaneras para simplificar el cumplimiento y reducir los costos. Muchos países expresaron su deseo de recibir información de otros países sobre las experiencias nacionales y los anteriores esfuerzos de reforma.

MATERIALIZACIÓN DE LAS OPORTUNIDADES

El objetivo más común de los relatos de experiencias concretas es la mejora de la transparencia y la disminución de los costos del comercio mediante la reducción de los plazos de despacho de las mercancías. Como ponen de relieve esos relatos, la aplicación de medidas de facilitación del comercio ya ha permitido lograr grandes éxitos en estas esferas. De los relatos se deduce asimismo que las organizaciones donantes están efectivamente respondiendo a las necesidades y prioridades concretas que los países en desarrollo y los PMA Miembros han señalado como sus principales prioridades.

Recuadro 4.4 Relatos de experiencias concretas - Repercusiones más amplias de la aplicación de las medidas previstas en el AFC

En estos relatos también se ponen de manifiesto las repercusiones más amplias que las medidas están teniendo en la economía y el desarrollo en forma de incrementos del volumen de comercio, la inversión extranjera, la diversificación de los mercados de exportación, los ingresos públicos, la inversión nacional y el empleo. También se manifiestan algunos beneficios paralelos, como la disminución de la contaminación y la mejora de las relaciones entre el sector privado y las autoridades aduaneras. En este contexto, es interesante observar que los donantes que respondieron al cuestionario del ejercicio de vigilancia de 2015 destacaron asimismo que la aplicación del AFC tendría efectos positivos en el programa de gobernanza (75% de los participantes) y en la reducción de los costos y plazos relacionados con la contratación en el marco de los programas nacionales (67% de los participantes).

APOYO A LA APLICACIÓN

El AFC se aplicará de conformidad con un marco jurídico que define tanto las funciones y responsabilidades de los países en desarrollo y los PMA Miembros como las de los "Miembros donantes" y las organizaciones internacionales y multilaterales que prestan apoyo en materia de facilitación del comercio.

La aplicación del AFC no es un proceso aislado, sino que se enmarca en el contexto de las relaciones en curso ya consolidadas entre los países en desarrollo y sus asociados para el desarrollo. Por consiguiente, las obligaciones jurídicas en que se basa la aplicación del AFC se superponen a esas relaciones de desarrollo existentes. El apoyo prestado en el pasado en materia de facilitación del comercio se ha basado en los siguientes criterios:

- la demanda de apoyo en materia de facilitación del comercio, expresada en las estrategias nacionales regionales de desarrollo y en otros planes nacionales (por ejemplo, estrategias comerciales, de exportación, de desarrollo de las infraestructuras de transporte, etc.) elaborados por los PMA y otros países en desarrollo; y
- la prestación de asistencia por parte de los asociados para el desarrollo (Miembros donantes y organizaciones internacionales y multilaterales) y de los asociados Sur-Sur, adaptada a las necesidades expresadas por los países en desarrollo en sus documentos de planificación y en las solicitudes de asistencia.

En este contexto, el elemento nuevo no es la facilitación del comercio *per se*, sino el AFC de la OMC. En este sentido, cabe observar que el AFC añade un nivel de control de la oferta y la demanda de asistencia para la aplicación del Acuerdo, así como de la eficacia del apoyo prestado.

En la presente sección se examina el posible funcionamiento de este sistema desde la perspectiva de las disposiciones del AFC relativas a la prestación de asistencia, se ofrece una descripción general del apoyo que se está prestando en el ámbito del AFC y se detalla cómo puede el nuevo Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC (para más información, véanse los últimos párrafos del presente capítulo) contribuir a asegurar que el sistema respalde la aplicación del AFC, en particular en aquellos casos en que los donantes y los países en desarrollo necesiten ayuda para ponerse en contacto entre sí.

Procedimientos y mecanismos

En el marco del Acuerdo, los "Miembros donantes" de la OMC acuerdan facilitar la prestación de asistencia y apoyo para la creación de capacidad "en condiciones mutuamente convenidas, bilateralmente o por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas" Es decir, el Acuerdo no obliga a los donantes a prestar esta asistencia ni define un proceso para ponerlos en contacto con los países que la necesitan, sino que deja que sean los propios Miembros quienes lleguen a acuerdos entre ellos. Esta solución ofrece flexibilidad, al tiempo que impone a los países en desarrollo y los PMA Miembros la obligación de buscar a los asociados para el desarrollo que puedan atender sus necesidades.

Para facilitar la puesta en contacto, el Acuerdo impone a los donantes algunas obligaciones en materia de transparencia. En concreto, exige a los Miembros donantes que faciliten información sobre sus programas de asistencia (por ejemplo, sobre sus puntos de contacto y sobre el proceso y los mecanismos para solicitar la asistencia). Los Miembros donantes de la OMC están obligados a informar anualmente acerca de sus proyectos de asistencia técnica. Además, se alienta a los donantes no Miembros que prestan apoyo para la aplicación de las medidas de facilitación del comercio a que faciliten al Comité del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio información sobre los arreglos en curso o finalizados.

Para contribuir a asegurar la eficacia de la asistencia prestada, el Acuerdo establece los principios que deben cumplirse, entre los que figura la necesidad de que la asistencia se preste en condiciones mutuamente convenidas, de que se proporcione asistencia específica para ayudar a los PMA a crear capacidad sostenible, y de que el apoyo tenga en cuenta el marco general de desarrollo y promueva la integración y la coordinación regionales. El recuadro 4.5 *infra* ilustra cómo se ha integrado la facilitación del comercio en los marcos nacionales de planificación de la República Democrática Popular Lao y cómo se ha adaptado la asistencia a las prioridades en materia de facilitación del comercio establecidas en los mismos.

Recuadro 4.5 Facilitación del comercio en la República Democrática Popular Lao

La RDP Lao ha logrado obtener el apoyo que necesita para aplicar reformas generales de facilitación del comercio al destacar esta esfera como una de las prioridades de su 7º Plan Nacional Quinquenal de Desarrollo Socioeconómico (2011-2015). Además, la RDP Lao elaboró un Plan estratégico de facilitación del comercio para el mismo período que preveía seis medidas estratégicas: incorporación de los objetivos de facilitación del comercio a los ministerios competentes; simplificación, armonización y modernización de los procedimientos comerciales y aduaneros; cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de la OMC, la ASEAN y la subregión del delta del Gran Mekong; desarrollo de la capacidad del sector privado; provisión de equipos e instalaciones; y creación de un organismo nacional de facilitación del comercio.

El hecho de que el Gobierno de la RDP Lao haya otorgado prioridad a la facilitación del comercio ha alentado el apoyo sostenido de los donantes. Por ejemplo, el Banco Mundial está prestando apoyo en materia de aduanas y facilitación del comercio en el marco del programa de asistencia al país para el período 2012-2016. Por su parte, el Banco Asiático de Desarrollo presta asistencia plurianual a través de su Programa de la Subregión del Delta del Gran Mekong. Esta asistencia está centrada en la aplicación del Acuerdo sobre la facilitación del transporte transfronterizo en la subregión del Gran Mekong. La RDP Lao también está recibiendo apoyo para aplicar el Acuerdo sobre el Comercio de Mercancías de la ASEAN y la ventanilla única de la ASEAN, y se beneficia del Programa Estratégico para el Desarrollo Aduanero de la ASEAN. Entre los donantes que prestan ayuda al país figuran la UE (que también aportó financiación para el Fondo para el Fomento del Comercio de la RDP Lao del Banco Mundial) y los Estados Unidos (mediante el proyecto de integración de la RDP Lao de los Estados Unidos y la ASEAN).

Fuente: Investigaciones de la Secretaría de la OMC.

Puesto que son los países beneficiarios quienes están en mejores condiciones para coordinar la asistencia que reciben, el Acuerdo los alienta a trabajar con sus proveedores de asistencia con objeto de evitar solapamientos y duplicaciones y promover la coordinación interna en la aplicación del Acuerdo y la asistencia técnica.

Para que sea posible supervisar su aplicación, el Acuerdo impone determinadas obligaciones de información a aquellos Miembros que deseen beneficiarse de las flexibilidades de aplicación otorgadas a los países en desarrollo y los PMA Miembros.

Como se ha señalado, estos Miembros están obligados a notificar al Comité de Facilitación del Comercio de la OMC cada una de las medidas del Acuerdo, clasificándolas en tres categorías (las llamadas notificaciones "de las categorías A, B y C"). Las notificaciones iniciales deben incluir fechas indicativas para la aplicación de cada medida, y las notificaciones posteriores al Comité incluirán las fechas definitivas. Estas notificaciones se publicarán a fin de que todas las partes interesadas puedan hacer un seguimiento del estado de la aplicación en todos los países en desarrollo y PMA Miembros de la OMC.

Se espera que los diferentes países en desarrollo y PMA Miembros supervisen a través de sus respectivos comités nacionales de facilitación del comercio sus avances en la aplicación, y determinen si se está desarrollando la capacidad necesaria para aplicar las medidas. En caso de que no sea así, el Acuerdo requiere que se presenten otras comunicaciones al Comité de la OMC.

- Los Miembros pueden solicitar una prórroga de la fecha notificada para la aplicación de una medida o medidas determinadas. Si no se concede la prórroga, el Miembro afectado puede pedir al Comité de Facilitación del Comercio de la OMC que establezca un grupo de expertos para que examine la cuestión y formule recomendaciones.
- Los Miembros que tengan dificultades para aplicar partes del Acuerdo en los plazos de aplicación notificados pueden solicitar al nuevo Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC que actúe como intermediario para ponerlos en contacto con los donantes.

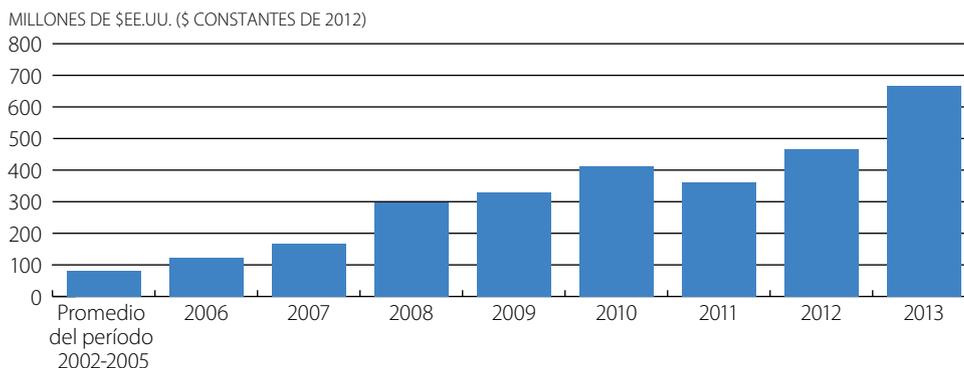
Como se ha señalado *supra*, la arquitectura jurídica del AFC se enmarca en los diálogos nacionales y regionales sobre desarrollo ya existentes. En esos diálogos, la prestación de apoyo está influenciada por a) la identificación por parte del país asociado de la facilitación del comercio como un sector de apoyo prioritario en sus diálogos con los asociados para el desarrollo; y b) la respuesta de los donantes en forma de programación del apoyo (por ejemplo, mediante proyectos puntuales), en el marco de compromisos plurianuales (como programas de ayuda nacionales o regionales), o a través de la pertenencia a una organización técnica que desarrolle programas de asistencia técnica en este ámbito (como la Organización Mundial de Aduanas).

Los resultados del ejercicio de vigilancia de 2015 parecen indicar que está aumentando la demanda de apoyo en materia de facilitación del comercio. Cincuenta y siete de los 62 países asociados que respondieron al cuestionario indicaron que en los nuevos documentos de política que se estaban actualizando o elaborando se incluía la facilitación del comercio, y 39 de ellos señalaron que la facilitación del comercio ya era una de las prioridades de su estrategia nacional de desarrollo o de su estrategia de desarrollo del comercio. Además, la facilitación del comercio también figuraba como aspecto prioritario en todas las estrategias regionales de desarrollo de las siete comunidades económicas regionales y proyectos relativos a corredores que respondieron al cuestionario de vigilancia.

Ayudas para la facilitación del comercio

Los gráficos 4.1 y 4.2 ponen de relieve el hecho de que en el último decenio se han gastado importantes sumas en reformas encaminadas a facilitar el comercio, y se ha adquirido considerable experiencia en la materia. Los compromisos de financiación en esta esfera pasaron de un promedio de 80 millones de dólares EE.UU. en el período de 2002-2005 a 668 millones de dólares EE.UU. en 2013. Según las cifras comunicadas al Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores de la OCDE, desde 2005 se han desembolsado en ayudas para la facilitación del comercio unos 1.900 millones de dólares EE.UU..

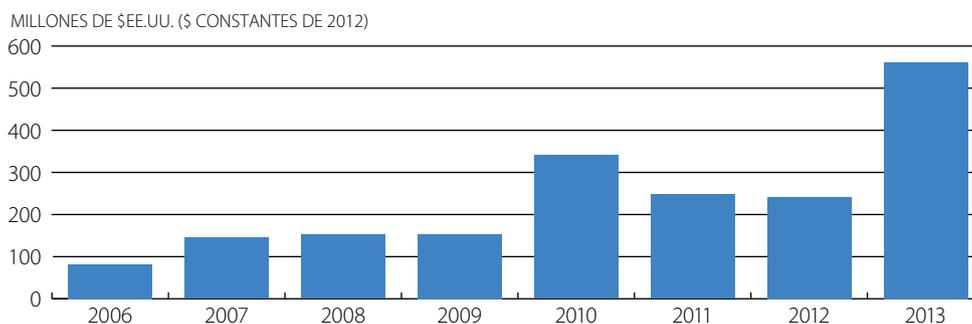
Las respuestas de los donantes al cuestionario del ejercicio de vigilancia de la OCDE correspondiente a 2015 indican que es posible que la ayuda destinada a facilitar el comercio siga aumentando. Veintidós de los 37 donantes que respondieron al cuestionario indicaron que preveían aumentar su apoyo a la facilitación del comercio en los próximos cinco años; cuatro de ellos (Australia, Nueva Zelanda, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Banco Africano de Desarrollo), preveían que el apoyo que prestaban aumentaría en más del 10%. El gráfico 4.1 indica que a medida que las negociaciones del AFC avanzaban hacia su conclusión satisfactoria, la comunidad de donantes iba otorgando cada vez mayor prioridad, en la programación de su ayuda, a la facilitación del comercio como objetivo de desarrollo.

Gráfico 4.1 Compromisos de financiación en el ámbito de la facilitación del comercio, 2002-2013

Fuente: Base de datos sobre actividades de ayuda del CAD de la OCDE

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241189>

Sin embargo, el gráfico 4.2, que muestra los desembolsos de la ayuda destinada a la facilitación del comercio, presenta un panorama con más matices, que se caracteriza por una tendencia creciente de los fondos destinados a la facilitación del comercio, pero también por fluctuaciones importantes, con máximos (como en 2010) y caídas (como en 2011 y 2012) acompañados de considerables variaciones nacionales y regionales en la financiación.

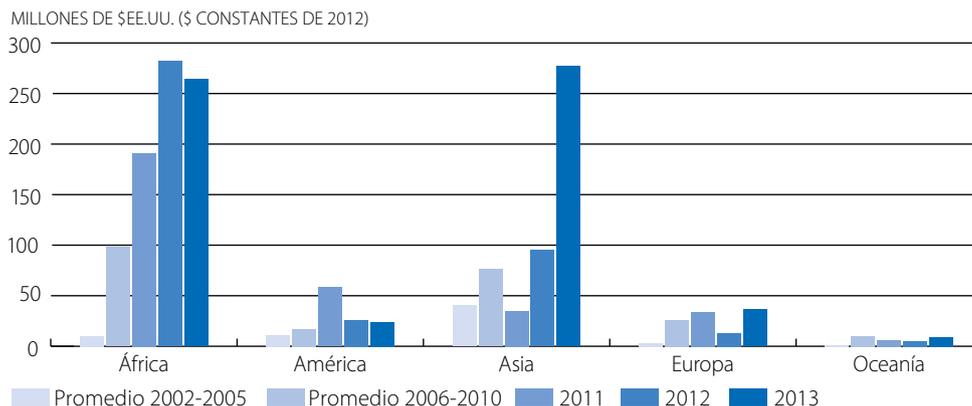
Gráfico 4.2 Desembolsos de fondos destinados a la facilitación del comercio, 2002-2013

Fuente: Base de datos sobre actividades de ayuda del CAD de la OCDE

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241197>

Las fluctuaciones en la financiación también son evidentes en el plano regional (véase el gráfico 4.3 *infra*). Por ejemplo, según los datos comunicados al Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores de la OCDE, la ayuda en materia de facilitación del comercio destinada a las Américas alcanzó un máximo en 2011 (58 millones de dólares EE.UU.) y disminuyó en 2013 (a 24 millones de dólares EE.UU.). Además, la región obtuvo ayudas considerablemente inferiores a las recibidas por Asia (277 millones de dólares EE.UU. en 2013) y África (263 millones de dólares EE.UU. en ese mismo año).

Las diferencias entre países también son acusadas. Las cifras del Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores de la OCDE muestran que, durante el período 2002-2013, 12 países recibieron más de 3 millones de dólares EE.UU. en concepto de asistencia en materia de facilitación del comercio. En cambio, en el mismo período cerca de 56 países en desarrollo recibieron menos de 1 millón de dólares EE.UU. (y, según se desprende de las cifras de la OCDE, unos 14 países no recibieron ninguna ayuda directa para la facilitación del comercio).

Gráfico 4.3 Compromisos de financiación en el ámbito de la facilitación del comercio, por regiones (2002-2013)

Fuente: Base de datos sobre actividades de ayuda del CAD de la OCDE

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241205>

Sin embargo, conviene observar que la cuantía de la ayuda proporcionada a través de los programas regionales y mundiales está aumentando (189 millones de dólares EE.UU. en 2013, frente a un promedio de 26 millones de dólares EE.UU. durante el período 2002-2005). Estos programas suponen otra importante vía de financiación de la facilitación del comercio. De hecho, muchos países que tal vez no hayan tenido acceso a ayudas nacionales para la facilitación del comercio podrían haberse beneficiado de fuentes de financiación regionales. En el recuadro 4.6 se examina el ejemplo de Gambia.

Recuadro 4.6 Acceso a las ayudas regionales para la facilitación del comercio: el caso de Gambia

La facilitación del comercio es una prioridad expresada en la estrategia nacional de desarrollo de Gambia: el Programa para acelerar el crecimiento y la creación de empleo (PAGE). El objetivo del PAGE, que abarca el período 2012-2015, es convertir a Gambia en un centro de tránsito mediante la mejora de la red de carreteras y el aumento de la capacidad del Puerto de Banjul y del Aeropuerto Internacional de Banjul. Además, en otoño de 2013 la OMC llevó a cabo una evaluación de las necesidades existentes en el ámbito de la facilitación del comercio.

Se han iniciado reformas encaminadas a la facilitación del comercio, como la creación de la Autoridad Fiscal de Gambia (GRA) (un organismo autónomo destinado a mejorar la eficiencia), la actualización en 2010 de la Ley de Aduanas e Impuestos Especiales, y la sustitución del Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) por el SIDUNEA++. Un Subcomité de Facilitación del Comercio, dependiente del Ministerio de Comercio y presidido por la Administración de Aduanas, analiza y coordina las medidas de facilitación del comercio.

El apoyo en materia de facilitación del comercio recibido hasta la fecha se ha orientado hacia la integración regional y la modernización de la infraestructura de transporte. Los proyectos en curso incluyen el Programa Indicativo Regional de la UE y el Programa de Transporte Regional y Facilitación del Tránsito en el África Occidental del Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial. La UE financia un programa sobre puestos aduaneros fronterizos conjuntos entre Gambia y el Senegal, y la Organización Mundial de Aduanas ha desarrollado un Proyecto de modernización de las administraciones aduaneras del África Occidental. En abril de 2015, los funcionarios nacionales de Gambia participaron en un taller de dos días de duración organizado por la CEDEAO sobre el Proyecto de Creación de Capacidad para las Negociaciones en el ámbito del AFC (financiado por la Comisión de la CEDEAO y el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional). Hasta la fecha, la mayor parte del apoyo en materia de facilitación del comercio se ha canalizado a través de programas de la CEDEAO.

Fuente: Investigaciones de la Secretaría de la OMC.

El Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores de la OCDE incluye un código de notificación específico para la asistencia en materia de facilitación del comercio. Las orientaciones del sistema definen la asistencia en materia de facilitación del comercio en los siguientes términos: "Simplificación y armonización de los procedimientos internacionales de importación y exportación (por ejemplo, valoración en aduana, trámites de licencias, trámites para el transporte, pagos, seguros); apoyo a los departamentos de aduanas; reformas arancelarias" (fuente: OCDE, "Lista de códigos sectoriales del CRS"). Hasta la fecha, la información comunicada en el marco de este código ha respondido a una definición amplia de la facilitación del comercio, no específicamente basada en la aplicación del AFC. El AFC fue adoptado en la Novena Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Bali en diciembre de 2013. A raíz de la adopción de este nuevo Acuerdo, la OCDE está elaborando nuevas orientaciones sobre la información que debe facilitarse en el código de notificación correspondiente a la asistencia en materia de facilitación del comercio. Además, la OCDE está colaborando con la Organización Mundial de Aduanas (OMA) para asegurarse de que sus informes reflejen la asistencia prestada por la OMA. El cuadro 4.3 *infra* recoge los 10 principales proyectos de facilitación del comercio comunicados por los donantes en 2013.

Cuadro 4.3 Principales proyectos de facilitación del comercio, 2013

Proveedor de la ayuda	Beneficiario de la ayuda	Millones de dólares EE.UU.	Tipo de financiación	Descripción
Instituciones de la UE	Comunidad de África Meridional para el Desarrollo	42,49	Donaciones de AOD	Fondo relacionado con el comercio de la SADC
Banco Mundial	Myanmar	30,80	Préstamos de AOD	Programa de apoyo a la reactivación y la reforma en Myanmar
Instituciones de la UE	Afganistán	30,54	Donaciones de AOD	Apoyo a Afganistán en materia de cooperación regional
Reino Unido	Sur del Sahara, regional	21,28	Donaciones de AOD	Acuerdo de aplicación entre TradeMark Southern Africa y el Mercado Común para el África Oriental y Meridional
Banco Mundial	Georgia	18,13	Préstamos de AOD	Cuarto proyecto de mejora de la autovía Este-Oeste
Estados Unidos	Pakistán	17,00	Donaciones de AOD	Iniciativa sobre inversión privada - Entorno empresarial propicio de Pakistán
Banco Mundial	Nepal	16,56	Préstamos de AOD	Proyecto sobre comercio y transporte regionales entre Nepal y la India
Instituciones de la UE	Etiopía	13,28	Donaciones de AOD	Programa de fomento y facilitación del comercio
Estados Unidos	Sudán del Sur	12,84	Donaciones de AOD	Desarrollo de infraestructuras prioritarias Servicios de transporte

Fuente: Base de datos sobre actividades de ayuda del CAD de la OCDE

Desde 2002, los 10 principales donantes (bilaterales y multilaterales) han representado en conjunto entre un 77% y un 97% del total de la asistencia en materia de facilitación del comercio. El cuadro 4.4 muestra que en 2013 la asistencia en materia de facilitación del comercio se concentró especialmente en un grupo restringido de donantes (los Estados Unidos, la UE y el Banco Mundial), que aportaron el 78% del total de la ayuda destinada a ese fin. Las fuentes multilaterales de financiación son particularmente importantes. En 2013, el 43% de la asistencia en materia de facilitación del comercio procedió de organizaciones multilaterales.

Cuadro 4.4 Facilitación del comercio, por donantes (2002-2005 y 2010-2013), millones de dólares EE.UU. (dólares constantes de 2012)

	Promedio del período 2002-2005	2010	2011	2012	2013
Estados Unidos	6	7	1	12	260
Instituciones de la UE	13	102	171	43	31
Banco Mundial	11	89	55	258	130
Reino Unido	-	143	5	14	36
Japón	25	22	25	49	31
Canadá	1	5	12	6	21
Banco Asiático de Desarrollo	9	-	-	25	18
Suecia	0	11	4	18	10
Noruega	0	1	4	4	8
Alemania	0	2	2	0	4
Ayuda total para facilitación del comercio	80	412	361	466	668
Porcentaje del total correspondiente a los 10 principales donantes	83,5%	93,2%	77,1%	92,0%	97,0%
Total bilateral	47	214	133	138	385
Total multilateral	33	197	228	328	283

Fuente: Base de datos sobre actividades de ayuda del CAD de la OCDE

Es importante señalar también que las cifras de la ayuda para la facilitación del comercio comprenden la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) comunicada al Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores de la OCDE. Pero, además de la AOD, los donantes proporcionan a los países que quieren desarrollar proyectos en el ámbito de la facilitación del comercio financiación en condiciones comerciales (generalmente, préstamos que no incluyen el componente del 25% de financiación en condiciones de favor que constituye el requisito para que la ayuda pueda considerarse AOD, pero que se otorgan en condiciones más ventajosas que los préstamos a los tipos de interés del mercado). En 2013, los desembolsos de otras corrientes oficiales de ayuda relacionada con la facilitación del comercio ascendieron en total a 174,5 millones de dólares EE.UU., y se destinaron principalmente a países en desarrollo de ingreso mediano. Un ejemplo son los fondos aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo a los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y el Perú) para apoyar la interoperabilidad de sus sistemas de ventanilla única.

Del análisis anterior se desprenden claramente varias conclusiones:

- Durante la última década, la ayuda destinada a la facilitación del comercio ha experimentado un fuerte crecimiento. Se han acumulado considerables conocimientos especializados y experiencia en esferas relacionadas con la facilitación del comercio abarcadas por las disciplinas del AFC, incluidas las medidas identificadas como problemáticas por los países en desarrollo (como los sistemas de ventanilla única, la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera y el régimen de operadores autorizados).
- El apoyo en materia de facilitación del comercio se centra en un grupo restringido de donantes bilaterales y multilaterales. Además, la asistencia recibida hasta ahora ha tendido a beneficiar a regiones y países concretos y se ha incorporado a proyectos de modernización de las infraestructuras, mejora del entorno empresarial e integración comercial regional.

Preocupaciones de los países en desarrollo en relación con el apoyo para la aplicación

A pesar del claro aumento del apoyo prestado por los donantes a proyectos de facilitación del comercio y de las flexibilidades de aplicación incorporadas, sigue preocupando a algunos países en desarrollo y PMA Miembros la posibilidad de contraer obligaciones vinculantes en lo que se refiere a la aplicación de las medidas de facilitación del comercio sin disponer de una garantía de que podrán acceder al apoyo que necesitan.

El cuadro 4.5 infra, que recoge las respuestas proporcionadas al cuestionario del ejercicio de vigilancia, pone claramente de relieve esa preocupación. Cerca de 37 de los 62 participantes preveían tener problemas para obtener financiación externa, debido principalmente a la falta de información sobre las oportunidades de financiación, a las diferentes prioridades de los donantes en los países o a los problemas para mostrar voluntad política con respecto a las reformas previstas en el AFC. Este último aspecto ocupa un lugar destacado (20 de los 36 participantes lo mencionan como posible dificultad) en la clasificación que los participantes realizaron de los posibles problemas a los que prevén enfrentarse para integrar el apoyo en materia de aplicación del AFC en la programación de su ayuda.

Cuadro 4.5 Dificultades que los países en desarrollo prevén encontrar para obtener Ayuda para el Comercio con miras a la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

Opciones	Porcentaje de respuestas	Número de respuestas
Dificultades de acceso a la financiación externa	59,7%	37
Falta de información sobre las oportunidades de financiación	58,1%	36
Diferentes prioridades de los donantes en los países	51,6%	32
Coordinación nacional y voluntad política	41,9%	26
Acceso a los conocimientos especializados necesarios	32,3%	20
Acceso a los programas mundiales	32,3%	20
Cuantificación de las necesidades relacionadas con la aplicación del AFC	30,6%	19
Integración de la aplicación del AFC en los programas en curso	30,6%	19
Acceso a los programas regionales	29,0%	18
Necesidad de otorgar a la aplicación del AFC la debida prioridad en los planes nacionales de desarrollo	27,4%	17
Dificultades en la formulación de las solicitudes	24,2%	15
Necesidad de asegurar la coherencia con los programas pasados	24,2%	15
Ciclos de programación	16,1%	10
Ninguna	4,8%	3
Otras (sírvanse especificar)	3,2%	2
Países que respondieron al cuestionario: 62		

Fuente: Source Ejercicio conjunto OCDE/OMC de vigilancia de la Ayuda para el Comercio, 2015.

El relato presentado por la CEDEAO sobre el proyecto de puestos fronterizos conjuntos de 2011, cuyo objetivo inicial era "descongestionar las fronteras a fin de facilitar el tránsito fluido de las mercancías, el transporte y el comercio", pone de manifiesto los problemas de financiación existentes. Se han establecido ya los puestos fronterizos conjuntos entre el Togo y Ghana y entre Benin y el Níger, pero los puestos entre Nigeria y Benin, Benin y el Togo, y Gambia y el Senegal están aún en fase de construcción, y los puestos entre Ghana y Côte d'Ivoire, Guinea y Malí, y Ghana y Burkina Faso aún no han empezado a construirse. Los autores del relato atribuyen esta situación a la falta de fondos y de entidades que financien los puestos fronterizos en cuestión, a las limitaciones de los Estados Miembros en cuanto a la capacidad y los conocimientos necesarios para apoyar la creación de los puestos fronterizos, y a los dilatados procesos de contratación requeridos por los procedimientos de los donantes. Concluyen que solo dos de los ocho puestos fronterizos conjuntos previstos están en funcionamiento, por lo que aún es demasiado pronto para saber si el proyecto tendrá éxito.

Aunque muchos países en desarrollo han expresado su inquietud por las dificultades de acceso a financiación, es evidente que no es el caso de Nicaragua, como se desprende del recuadro 4.7 infra. Nicaragua realizó una evaluación de sus necesidades en materia de facilitación del comercio en octubre de 2013 y notificó sus compromisos de la categoría A al Comité Preparatorio sobre Facilitación del Comercio el 3 de julio de 2014. Tiene ahora que decidir a) cómo proceder a la ratificación nacional del AFC y a depositar su instrumento de aceptación y b) cómo clasificar sus compromisos pendientes en el marco del AFC (es decir, los no notificados en la categoría A) entre la categoría B y la categoría C.

Recuadro 4.7 Aplicación en Nicaragua del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

Entre los donantes activos en Nicaragua en el ámbito de la facilitación del comercio figuran el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea y los Estados Unidos. La Estrategia de Alianza con el País del Banco Mundial para el período 2013-2017 hace referencia a la cooperación en materia de facilitación del comercio e infraestructura de transporte. La estrategia de asistencia al país del Banco Interamericano de Desarrollo para el período 2012-2017 se refiere también a estos mismos temas. El artículo 54 del Acuerdo de Asociación entre la UE y Nicaragua, firmado en 2012, aborda explícitamente la cuestión de la cooperación y la asistencia técnica en materia de aduanas y facilitación del comercio. En 2007, la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR) y Nicaragua acordaron un "Plan de acción para la creación de capacidad y el mejor aprovechamiento de los acuerdos comerciales". Otros asociados para el desarrollo activos son los Estados miembros de la UE, el Japón y Suiza. Según el Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores de la OCDE, desde 2002 Nicaragua ha recibido 6,7 millones de dólares EE.UU. (aproximadamente 0,4 millones desde 2010).

La aplicación del AFC tiene también una dimensión regional importante, concretada en la pertenencia de Nicaragua a la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Iniciativa sobre los bienes públicos regionales y la programación específica sobre facilitación del comercio del BID, el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (RD-CAFTA) y el Acuerdo de Asociación con la UE firmado en 2012. Por ejemplo, la UE ha respaldado la integración regional en Centroamérica mediante el desarrollo en dos fases del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA) durante el período 2004-2014.

Fuente: Secretaría de la OMC.

Para disipar estas preocupaciones, los países en desarrollo y los PMA Miembros solicitaron al Director General de la OMC el establecimiento de un Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC. Este nuevo Mecanismo, que entró en funcionamiento a finales de 2014, permite ayudar a los Miembros a encontrar el apoyo de los donantes, ya que facilita información sobre los programas de asistencia y, en caso necesario, pone en contacto a donantes y receptores. El Mecanismo respaldará asimismo los esfuerzos de los Miembros para aplicar el Acuerdo, actuando como depositario de materiales de formación, estudios de casos prácticos y prácticas óptimas de la aplicación de las medidas. En este sentido, el Mecanismo tratará de aprovechar la experiencia que los países en desarrollo y sus asociados para el desarrollo han acumulado gracias al apoyo prestado en el pasado. Además, ofrecerá programas de formación y material de apoyo para ayudar a los Miembros a comprender cabalmente sus obligaciones.

En los casos en que no exista otro tipo de apoyo disponible, el Mecanismo ofrecerá dos tipos de donaciones: 1) una donación para la preparación de proyectos de hasta 30.000 dólares EE.UU. y 2) una donación para la ejecución de proyectos de hasta 200.000 dólares EE.UU. Estas donaciones permitirán a los países contratar asesores con la experiencia necesaria para atender sus necesidades.

Otra función importante del Mecanismo será trabajar con los organismos regionales y multilaterales, los donantes bilaterales y otros proveedores de asistencia para promover la coherencia en la prestación del apoyo.

CONCLUSIONES

La aplicación del AFC puede reducir sustancialmente los costos a los que se enfrentan los comerciantes y aumentar los ingresos públicos, cumpliendo así las expectativas del Acuerdo.

Los Miembros donantes de la OMC y las organizaciones internacionales se han comprometido a prestar apoyo a los países en desarrollo y los PMA Miembros para que puedan aplicar el Acuerdo y, como se desprende de los relatos de experiencias concretas examinados en el presente estudio, los datos de que se dispone hasta la fecha muestran que estos donantes y organizaciones están respondiendo a las necesidades y prioridades señaladas por los propios países en desarrollo y PMA Miembros.

Las pruebas reunidas en este documento permiten esperar con optimismo que el apoyo se prestará de manera coherente y oportuna. Un aspecto esencial de la aplicación del AFC es asegurar que la facilitación del comercio se armonice con otras prioridades nacionales y que los países en desarrollo y PMA Miembros la aborden en el marco de los diálogos nacionales y regionales sobre desarrollo ya existentes.

El AFC de la OMC puede desempeñar un papel importante en ese sentido, contribuyendo al proceso de ajuste entre la oferta y la demanda y facilitando a los países en desarrollo y los PMA Miembros el acceso a las ayudas que necesitan, gracias en parte a que procura promover la coherencia de los programas de apoyo.

En el plano nacional, la aplicación satisfactoria de reformas requiere la cooperación entre los gobiernos y el sector privado. En particular, la aplicación tiene más éxito cuando las medidas son importantes para el sector privado, son susceptibles de recibir un apoyo político sostenido por parte del gobierno y los donantes están dispuestos a apoyarlas.

Es igualmente importante que todos los organismos fronterizos pertinentes participen activamente en sus respectivos comités nacionales a fin de garantizar que las notificaciones de trato especial y diferenciado (o las notificaciones de las categorías A, B y C) y los plazos de aplicación reflejen fielmente las necesidades de sus países. Además de cumplir los términos del Acuerdo, los países en desarrollo o PMA Miembros deben notificar sus necesidades y prioridades en el plazo requerido si no quieren arriesgarse a perder la oportunidad de beneficiarse del apoyo de los donantes y la posibilidad de emprender reformas significativas.

Anexo 4.A1 Supervisión por terceros - fuentes

Objetivo y método

Esferas principales

Global Express Association: Informe sobre capacidad aduanera de la Global Express Association

<http://global-express.org/index.php?id=4>

Recopilar informes sobre el acceso a los mercados y los obstáculos aduaneros en un amplio conjunto de países desarrollados y países en desarrollo; indicar las leyes y políticas nacionales que dificultan que las empresas de mensajería urgente y otras empresas de transporte puedan prestar sus servicios de manera eficiente en un determinado país; y determinar las necesidades de capacidad de la administración aduanera del país

Método

Cuestionarios, encuestas

- Transparencia
- Eficiencia de las aduanas
- Proceso posterior al levante de las mercancías

OCDE: Indicadores de facilitación del comercio

<http://www.oecd.org/trade/facilitation/indicators.htm#About-TFI>

El objetivo de los indicadores es ayudar a los gobiernos a determinar las prioridades de aplicación en el ámbito de la facilitación del comercio. Esto permite idealmente destinar la asistencia técnica y la creación de capacidad a las esferas en que más se necesitan.

Método

Los valores de los indicadores proceden de datos de código abierto, confirmados por las partes interesadas.

- Resoluciones anticipadas
- Procedimientos de recurso
- Cooperación interna/externa
- Derechos y cargas
- Automatización, documentos, procedimientos y formalidades
- Gestión pública e imparcialidad
- Disponibilidad de información
- Participación de la comunidad del comercio

Banco Mundial: Indicadores de *Doing Business* e indicador de comercio transfronterizo

<http://www.doingbusiness.org/methodology/trading-across-borders>

Recopilar todos los procedimientos oficiales de exportación e importación de una carga normalizada de mercancías por vía marítima y medir los plazos y costos correspondientes (excluidos los aranceles)

Método

Información procedente de diferentes partes interesadas, como transitarios locales, empresas navieras, agentes aduaneros, funcionarios portuarios y bancos

- Número total de documentos necesarios para exportar/importar mercancías
- Tiempo necesario para cumplir todos los procedimientos necesarios para exportar/importar mercancías
- Costo del conjunto de los procedimientos necesarios para exportar/importar mercancías

Banco Mundial: Índice de desempeño logístico

<http://lpi.worldbank.org/>

Medir el desempeño a lo largo de la cadena de suministro logístico del país

Método

Encuesta mundial a transportistas y servicios de mensajería urgente

- Cuantía de los derechos y cargas
- Plazo de despacho
- Porcentaje de inspecciones físicas
- Eficiencia de los procesos
- Cambios en el entorno logístico desde 2005
- Calidad de las telecomunicaciones y de las tecnologías de la información

Anexo 4.A1 Supervisión por terceros - fuentes

Objetivo y método

Esferas principales

Foro Económico Mundial: Informe sobre la Competitividad Global

<http://www.weforum.org/reports>

Evaluar la competitividad nacional, ofreciendo una descripción útil del entorno económico de los países y de su capacidad para lograr un nivel sostenido de prosperidad y crecimiento

Método

Información procedente de organizaciones internacionales, fuentes nacionales y la *Executive Opinion Survey* del Foro Económico Mundial

- Transparencia de la formulación de las políticas públicas
- Independencia judicial
- Eficiencia del marco jurídico para impugnar reglamentaciones
- Pagos irregulares y sobornos

Base de datos de perfiles institucionales

<http://www.cepii.fr/IPD.asp>

Facilitar indicadores sobre las características institucionales de 123 países desarrollados y en desarrollo

Método

Encuesta mundial

- Eficacia de las instituciones
- Calidad y aplicación de las disposiciones institucionales
- Estructuras nacionales de diálogo entre los agentes privados y públicos
- Funcionamiento de los tribunales en el ámbito del comercio

Subcomité de Procedimientos Aduaneros del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) - Informe de evaluación sobre las actividades aduaneras en el APEC (2010)

<http://www.apec.org/Groups/Committee-on-Trade-and-Investment/>

Determinar la situación de los puntos del Plan de Acción Colectiva (PAC) cuyo objetivo sea promover la liberalización y facilitación del comercio y la inversión

Método

Encuestas, cuestionarios

- Armonización de la estructura arancelaria con el Convenio sobre el SA
- Suministro regular de información al sector empresarial sobre la legislación, la reglamentación, las directrices administrativas, los procedimientos y las resoluciones que se refieren a las aduanas
- Simplificación y armonización sobre la base del Convenio de Kyoto
- Adopción y apoyo de EDIFACT/Naciones Unidas/comercio sin papel
- Adopción de los principios del Acuerdo de la OMC sobre Valoración en Aduana
- Introducción de disposiciones claras en materia de apelación
- Introducción de un sistema de clasificación anticipada
- Técnicas de gestión del riesgo
- Integridad
- Asociación entre las aduanas y las empresas

Anexo 4.A1 Supervisión por terceros - fuentes

Objetivo y método

Esferas principales

Organización Mundial del Comercio: Exámenes de las políticas comerciales (políticas y prácticas comerciales, por medidas)

https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp410_e.htm

Examinar las políticas comerciales nacionales de los distintos Miembros de la OMC para verificar su compatibilidad con las obligaciones que han contraído en el marco de los Acuerdos de la OMC (todos los Miembros de la OMC son objeto de examen, con una periodicidad que depende de cuál sea su participación en el comercio mundial)

Método

Exámenes realizados por el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales e informe elaborado por los economistas de la División de Examen de las Políticas Comerciales de la Secretaría de la OMC

- Medidas que afectan directamente a las importaciones (p. ej. medidas aduaneras, aranceles, normas de origen, trato NMF, medidas sanitarias y fitosanitarias)
- Medidas que afectan directamente a las exportaciones (p. ej., impuestos, licencias)
- Medidas que afectan a la producción y el comercio (p. ej., impuestos, subvenciones, empresas de propiedad estatal, política de competencia, derechos de propiedad intelectual)

Notificaciones

Una vez que el AFC entre en vigor, en los EPC se informará sobre su aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

Djankov, S., *et al.* (2010), "Trading on time", *Review of Economics and Statistics*, vol. 92, N° 1, págs. 166-174.

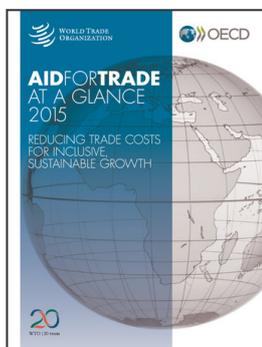
Hoekman, B., y A. Nicita (2011), "Trade policy, trade costs and developing country trade", *World Development*, World Bank Policy Research Working Paper N° 4797.

Hummels, D. (2001), "Time as a trade barrier", *Time as a Trade Barrier GTAP Working Paper N° 18*, mimeografía, Purdue University.

Li, Y., y John S. Wilson (2009), "Trade facilitation and expanding the benefits of trade: evidence from firm-level data", *Asia-Pacific Research and Training Network on Trade: Working Paper Series, N° 71*, [http://www.unescap.org/sites/default/files/AWP No. 71.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/AWP%20No.71.pdf).

OCDE (2013), "Trade facilitation agreement would add billions to global economy, says OECD", <http://www.oecd.org/trade/trade-facilitation-agreement-would-add-billions-to-global-economy-says-oecd.htm>

OCDE (2014), "The list of CRS purpose codes", <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/2012%20CRS%20purpose%20codes%20EN.pdf>.



From:
Aid for Trade at a Glance 2015
Reducing Trade Costs for Inclusive, Sustainable Growth

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/aid_glance-2015-en

Please cite this chapter as:

OECD/World Trade Organization (2017), “La aplicación del acuerdo sobre facilitación del comercio”, in *Aid for Trade at a Glance 2015: Reducing Trade Costs for Inclusive, Sustainable Growth*, World Trade Organization, Geneva/OECD Publishing, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/ayuda_sintesis-2015-8-es

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.