



**La facilitación del
comercio en América
Latina y el Caribe
Una agenda de implementación**

Brian Rankin Staples

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Sector de Integración
y Comercio

NOTA TÉCNICA
IDB-TN-733

Enero 2015

La facilitación del comercio en América Latina y el Caribe

Una agenda de implementación

Brian Rankin Staples



Banco Interamericano de Desarrollo

2015

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Rankin Staples, Brian.

La facilitación del comercio en América Latina y el Caribe: una agenda de implementación / Brian Rankin Staples.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 733)

1. International trade. 2. Commercial policy. 3. Latin America—Commerce. 4. Caribbean Area—Commerce. I. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Integración y Comercio. II. Título. III. Serie.

IDB-TN-733

<http://www.iadb.org>

Copyright © [2015] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





Brian Rankin Staples brinda servicios de consultoría en materia de comercio internacional y aduanas en Ottawa desde 1981. Es Presidente de Trade Facilitation Services y director fundador del Origin Institute; además, es miembro de la Comisión de Aduanas y Facilitación del Comercio de la Cámara de Comercio Internacional (ICC). El Sr. Staples desea expresar su agradecimiento a Gerald Adamson y al BID por su apoyo y asesoramiento en el diseño y la confección de esta nota.

El presente trabajo contó con la financiación del Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (FFCI), creado con la contribución de la República Popular China.

Índice

Resumen.....	iv
1. Introducción.....	1
2. ¿Qué se entiende por facilitación del comercio?	2
3. ¿Por qué la facilitación y seguridad para el comercio ahora?	6
4. ¿Cuáles son las medidas que facilitan el comercio?	12
5. Implementación de medidas para facilitar el comercio	24
6. Observaciones finales	35
Referencias.....	36
Apéndice A – Principales elementos del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.	40
Apéndice B – Operadores económicos autorizados en América Latina y el Caribe	43
Apéndice C – Orden Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos: Racionalización del Proceso de Exportación/Importación para las Empresas Estadounidenses	45
Apéndice D – Plan de acción para la conectividad de las cadenas de suministro de APEC:	
Objetivos y recomendaciones de políticas para superar el cuello de botella # 3.....	51

Abreviaturas

ACP	Acuerdo Comercial Preferencial
ACR	Acuerdo Comercial Regional
AFC	Acuerdo sobre Facilitación del Comercio
AfT	Ayuda para el Comercio (por sus siglas en inglés)
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC	América Latina y el Caribe
APEC	Foro de Cooperación Asia-Pacífico
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEFACT-ONU	Centro para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico de la ONU
CEPE-ONU	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CGVs	Cadenas globales de valor
CTC	Costos de Transacciones Comerciales
DUA	Documento Único Administrativo
EE.UU.	Estados Unidos de América
FEM	Foro Económico Mundial
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IFC	Índice de Facilitación del Comercio
INT	Sector de Integración y Comercio del BID
NMF	Nación Más Favorecida
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Operador económico autorizado
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto interno bruto
PyMEs	Pequeñas y Medianas Empresas
RCEP	Asociación Económica Integral Regional (por sus siglas en inglés)
RECAUCA	Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano
SAFE	Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio
SCFAP	Plan de Acción para la Conectividad de las Cadenas de Suministro
TIC	Tecnología de la información y de la comunicación
TPP	Acuerdo de Asociación Transpacífico (por sus siglas en inglés)
TTIP	Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (por sus siglas en inglés)
CTC	Costo de las transacciones comerciales
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
VU	Ventanilla Única

Resumen

La mayor parte de los análisis y proyecciones acerca de la facilitación del comercio coinciden en que ésta ofrece beneficios potenciales formidables. Entre tales beneficios cabe mencionar su impacto positivo en los flujos comerciales globales, del orden del 15% según los cálculos del Foro Económico Mundial, como también en el PIB mundial, que aumentaría alrededor del 5%. Incluso si no se registraran estas cifras al quedar eliminados algunos de los supuestos en los que están basados, se obtendrían beneficios comerciales prácticamente sin precedentes a nivel mundial.

Es imprescindible abordar la cuestión de los excesivos costos de las transacciones comerciales para poder recoger dichos beneficios, aunque también es necesario encarar objetivos de política más amplios. Entre 1994 y 2007, la tasa de crecimiento del comercio casi duplicó la de la economía global: las mercancías exportadas llegaron a representar cerca del 25% del PIB mundial. El crecimiento del comercio se vio favorecido por las tecnologías del transporte y la logística, lo que dio lugar a una producción fragmentada alrededor del mundo, alentando así una mayor participación de las economías en desarrollo en las cadenas globales de valor. En los últimos tiempos, el crecimiento del comercio experimentó una notable desaceleración, razón por la cual se considera que las iniciativas orientadas a facilitar el comercio representan un importante impulso para esta actividad económica.

Sin embargo, cabe anticipar que estas iniciativas planteen importantes desafíos, entre otros: el requisito imprescindible de que los dirigentes políticos presten su apoyo, que se logre una sólida participación del sector privado, que se implemente el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) alcanzado en la Conferencia Ministerial de Bali de la OMC en diciembre de 2013 y que se consiga un sutil equilibrio entre dar impulso a la facilitación del comercio y cumplir con las obligaciones en materia de seguridad. La presente Nota Técnica se centra en algunas de las cuestiones fundamentales relacionadas con la implementación de medidas y reformas destinadas a facilitar el comercio en América Latina y el Caribe y se propone analizar y revisar cuestiones relacionadas con las políticas públicas, tales como el papel de los organismos nacionales encargados de coordinar la facilitación del comercio, los procedimientos de mapeo de los procesos y la importancia de abordar los temas de origen preferencial en el marco de una estrategia de facilitación del comercio.

Uno de los primeros desafíos consiste precisamente en definir qué es la facilitación del comercio y en conciliar las diferencias de orden conceptual entre una definición centrada en las fronteras y las aduanas, tal como propone el AFC, y las definiciones basadas en la logística "puerta a puerta" y en "toda la cadena de valor". Aun cuando se acepte, e incluso se adopte, la definición del AFC, esta Nota recomienda que todos los análisis sobre las necesidades en materia de facilitación del comercio utilicen las definiciones más amplias posibles. Estas definiciones más abarcadoras pueden utilizarse a su vez para efectuar diagnósticos sobre la facilitación del comercio en un país específico. Dichos diagnósticos permiten identificar tanto las necesidades más acuciantes relacionadas con la facilitación del comercio del país, en relación al marco regulatorio y/o la infraestructura, como la secuencia o el orden más eficaz en que conviene implementar las medidas de facilitación del comercio necesarias.

Los beneficios de elaborar un diagnóstico sobre la base de la concepción más amplia posible de la facilitación del comercio y de identificar la secuencia adecuada para instrumentar las medidas que necesitan adoptarse -estén incluidas o no en el AFC- no sólo atraen el apoyo de los políticos y del sector privado dada la repercusión positiva que tienen las soluciones de facilitación del comercio, sino que además sirven de sustento a lo que podría denominarse como “propiedades emergentes del comercio”. Una propiedad emergente es aquella que es propia de un conjunto o sistema complejo, pero que no está presente en los elementos que lo componen si tomamos esos elementos en forma aislada. Es decir, sería imposible predecir la propiedad del agua analizando el oxígeno y el hidrógeno por separado. Del mismo modo, si bien la Ventanilla Única y las Resoluciones Anticipadas constituyen medidas legítimas de facilitación del comercio, sólo ofrecerán un grado limitado de facilitación si se aplican en forma aislada: la experiencia indica que para obtener el mayor beneficio posible a partir de las medidas de facilitación del comercio es necesario implementar una amplia gama de medidas y reformas en forma conjunta.

Identificar las necesidades de facilitación del comercio y establecer la secuencia en la que deben implementarse desde el punto de vista de la cadena integral de valor contribuyen al objetivo mismo de la facilitación del comercio: afianzar la capacidad de un país para integrarse sin fisuras a las cadenas globales de valor y permitir que las cadenas globales de valor se integren en forma eficaz al país.

En este sentido, se puede decir que la facilitación del comercio debería dar lugar a un tipo de facilitación de la actividad comercial que no se limite únicamente a la reforma y modernización de las instituciones de frontera, sino que además genere procesos de importación y exportación entre empresas más eficaces y efectivos y contemple la capacitación y la creación de capacidades en el sector privado, otorgando así una mayor previsibilidad general al comercio internacional.

El objeto de la presente nota es aportar conocimiento y contribuir al debate de las cuestiones relacionadas con la implementación de la facilitación del comercio que son relevantes para América Latina y el Caribe.

1. Introducción

La capacidad de exportar mercancías o servicios y de competir en forma efectiva en los mercados interconectados de hoy en día no depende únicamente de las habilidades empresariales del productor o proveedor, del producto en sí mismo ni de la eliminación de los aranceles e impuestos en el país de destino. También depende del costo, la eficacia y la celeridad de los servicios provistos por el gobierno en el país importador, de la competitividad de otros empresarios del sector privado encargados de mover las mercancías y de las acciones (u omisiones) de los organismos gubernamentales en los mercados de destino. Con frecuencia, una mercancía debe atravesar un tercer país para llegar hasta el comprador, por lo cual las políticas aplicadas por terceros países en relación con las mercancías en tránsito también repercuten en la capacidad para exportar. En otras palabras, existen costos propios de la actividad comercial que están fuera del control del potencial exportador, y su competitividad también depende de que dichos costos puedan reducirse al máximo. Nos referimos a lo que los economistas denominan "los costos de las transacciones comerciales" (CTC). El incremento general de los volúmenes comercializados y, en particular, el crecimiento de los volúmenes del comercio libre de aranceles han aumentado el interés por dar respuesta a la necesidad de reducir los CTC.

La reducción o eliminación de los CTC es uno de los objetivos fundamentales de las políticas de facilitación del comercio. Otro de los objetivos básicos es garantizar la previsibilidad a través de la estandarización y armonización de los requisitos y procedimientos aplicables antes, durante o después de pasar la frontera. La previsibilidad es el pilar que permite a las empresas -y a los gobiernos- planificar y aspirar al logro de objetivos estratégicos: sin ella, la efectividad de la planificación y la competitividad de las cadenas de suministro se ven severamente restringidas. Fundamentalmente, la previsibilidad convierte la facilitación del comercio en facilitación de la actividad empresarial.

La presente Nota ofrece un panorama general de la importancia de las políticas de facilitación del comercio para la modernización de los procedimientos comerciales y el impulso al comercio mundial, con especial atención a la situación en América Latina y el Caribe (ALC). Luego de encuadrar las políticas de facilitación del comercio en el contexto más amplio de la reducción de los costos de las transacciones comerciales, este documento propone argumentos acerca de por qué hoy los costos de las transacciones comerciales son más importantes que nunca

para la región. Además, se describen las medidas pertinentes que deben formar parte de toda estrategia de facilitación del comercio.

En el marco de la Reunión Ministerial de Bali de la OMC celebrada en diciembre de 2013, los países miembros de la organización firmaron un Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC). Las medidas contempladas en dicho acuerdo ofrecen una guía básica para la implementación de políticas; de hecho, la región de ALC ya muestra grandes avances al respecto. No obstante, si bien el AFC de la OMC es muy amplio, en especial en lo que respecta a los obstáculos relativos a la frontera y la aduana, no aborda -ni podría abordar- todas las necesidades y realidades en materia de facilitación del comercio, es decir ni todas las políticas de facilitación del comercio ni todos los mecanismos de suministro de asistencia técnica.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de su Sector de Integración y Comercio (INT), participa desde hace mucho tiempo en la facilitación del comercio en ALC a través del aporte de conocimiento y experiencia y el financiamiento de actividades mediante distintos instrumentos financieros y no financieros -incluida la creación de capacidades- adaptados a las necesidades específicas de cada país. Sin embargo, queda mucho por hacer en la región dados los desafíos propios de la implementación de las medidas y reformas para la facilitación del comercio con el fin de lograr el movimiento de mercancías y servicios a través de las fronteras en forma rápida y efectiva desde el punto de vista de los costos.

2. ¿Qué se entiende por facilitación del comercio?

Se ha dicho que todo el comercio internacional de mercancías puede reducirse a tres tipos de flujo: el flujo de las mercancías propiamente dichas, el flujo de la información y la documentación relacionada con las mercancías y el conjunto de flujos financieros destinados a efectuar el pago de los bienes y servicios relacionados con su movimiento y entrega. No obstante, la aparente simplicidad de esta descripción de la cadena de suministro global, la facilitación del comercio abarca una amplia gama de factores y resulta difícil establecer su alcance. La diversidad de definiciones de facilitación del comercio son prueba de ello, tal como lo describe el Informe Global de Facilitación del Comercio del Foro Económico Mundial¹ (ver Cuadro 1).

¹ FEM (2014), *Informe Global de Facilitación del Comercio 2014* (WEF, *The Global Enabling Trade Report 2014*), en inglés, pág. 5. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalEnablingTrade_Report_2014.pdf.

Cuadro 1. Distintas definiciones de facilitación del comercio

“Todas las organizaciones internacionales reconocen que el desempeño en materia de comercio no depende únicamente de la política comercial sino que existen muchos otros factores adicionales que suelen agruparse bajo el título de facilitación del comercio. Las distintas organizaciones que trabajan en este campo defieren en el alcance que tiene la facilitación del comercio. El Índice de Facilitación del Comercio (IFC) adopta un enfoque de tipo más bien holístico al tomar en cuenta todas las medidas que promueven la facilitación del comercio. A modo de comparación, se enumeran algunas definiciones adoptadas por diversas organizaciones internacionales en la materia:

• **Organización Mundial del Comercio:** *La OMC define la facilitación del comercio como “la simplificación y armonización de los procedimientos de comercio internacional” que incluyen “las actividades, prácticas y formalidades que comporta la recopilación, presentación, comunicación y elaboración de datos y otra información necesaria para el desplazamiento de mercancías en el comercio internacional”. En el marco del Programa de Doha para el Desarrollo, las negociaciones en materia de facilitación del comercio se centran en la libertad de tránsito, los aranceles y las formalidades relacionadas con la importación y exportación y la transparencia de la normativa que rige el comercio (que, en esencia, está relacionado con los procedimientos en la frontera, tales como procedimientos aduaneros y portuarios y trámites relacionados con el transporte).²*

• **Comisión Europea:** *La Comisión define la facilitación del comercio como la simplificación y armonización de los procedimientos del comercio internacional, incluidos los procedimientos de importación y exportación, que están referidos principalmente a las actividades (prácticas y formalidades) de recopilación, presentación, comunicación y procesamiento de los datos requeridos para el movimiento de mercancías en el comercio internacional.³*

• **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos:** *Para la OCDE, la facilitación del comercio consiste en la racionalización y simplificación de los procedimientos del comercio internacional con el fin de agilizar el flujo de las mercancías y el comercio tanto a nivel nacional como internacional.⁴*

• **Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.** *Para la UNCTAD, toda medida que agilice una transacción comercial y permita ahorrar tiempo y gastos en todo el ciclo de la transacción pertenece a la categoría de facilitación del comercio. Esto puede lograrse a través de procedimientos y operaciones más eficientes o de la eliminación de pérdidas económicas generadas por cargas y prácticas superfluas. Es así que la facilitación del comercio puede incluir medidas relacionadas con:*

(a) formalidades, procedimientos y documentos y el uso de mensajes electrónicos estandarizados para las transacciones comerciales; (b) la agilización del movimiento físico de las mercancías a través de mejoras en los servicios, el marco normativo y la infraestructura de transporte y comunicaciones así como del uso de herramientas modernas de tecnología de la información por parte de los proveedores de servicios y de los usuarios y (c) el análisis oportuno de la información relacionada con el comercio y su distribución a todas las partes interesadas.⁵

² http://gtad.wto.org/trta_subcategory.aspx?cat=3312.

³ http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/trade_facilitation/index_en.htm.

⁴ <http://www.oecd.org/tad/facilitation/whatisradefacilitation.htm>.

⁵ http://unctad.org/en/Docs/sdtetlb20051_en.pdf.

• **Organización Mundial de Aduanas.** Para la OMA, la facilitación del comercio equivale a la eliminación de las restricciones innecesarias al comercio. Esto puede alcanzarse a través de la aplicación de técnicas y tecnologías modernas, al tiempo que se mejora la calidad de los controles de una manera armonizada a nivel internacional.⁶

• **Banco Mundial.** El término “facilitación del comercio” hace referencia a una serie de medidas complejas aplicadas en las fronteras y más allá. A grandes rasgos, abarcan todo aquello que va desde las reformas institucionales y normativas hasta la eficacia de las aduanas y puertos, y su implementación es intrínsecamente mucho más compleja y costosa. El Banco centra su atención en las siguientes áreas: inversiones en infraestructura, modernización de las aduanas y del entorno de frontera, racionalización de los requisitos en materia de documentación y flujos de información, automatización e intercambio electrónico de datos, efectividad en los puertos, servicios de logística y transporte, competitividad de la normativa, tránsito y transporte multimodal y seguridad del transporte.⁷”

Fuente: Foro Económico Mundial, *Informe Global de Facilitación del Comercio 2014*

El Foro Económico Mundial (FEM) utiliza su Índice de Facilitación del Comercio (IFC) como mecanismo para analizar los obstáculos al comercio en las cadenas de suministro. El siguiente cuadro pone de relieve las principales categorías del IFC⁸:

Acceso al mercado	Administración aduanera	Infraestructura de transporte y telecomunicaciones	Entorno empresarial
1. Acceso a los mercados nacional y extranjero - Contingentes - Derechos de importación – no aranceles (por ej., esquemas tributarios) - Requisitos de contenido local - Normas de origen - Medidas técnicas, sanitarias y fitosanitarias u otros requisitos - Licencias de importación/exportación	2. Eficiencia de la administración de aduanas 3. Eficiencia de los procedimientos para exportar/importar (por ej., coordinación entre organismos en la frontera; carga administrativa generada por el cumplimiento de estándares)	4. Transparencia de la administración en frontera (por ej., pagos de facilitación) 5. Disponibilidad y calidad de la infraestructura de transporte 6. Disponibilidad y calidad de los servicios de transporte 7. Disponibilidad y uso de tecnologías de la información y la comunicación (por ej., mecanismos de rastreo, peajes electrónicos, comunicación)	8. Entorno empresarial - Política de inversiones - Contratación de trabajadores extranjeros - Otras cuestiones relativas al entorno regulatorio (incluida la financiación del comercio) 9. Seguridad física

⁶ <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/overview/customs-procedures-and-facilitation.aspx>.

⁷ <http://go.worldbank.org/QWGE7JNJG0>.

⁸ FEM (2013) *Facilitación del Comercio - Valoración de las Oportunidades de Crecimiento*. (En inglés) (WEF. *Enabling Trade - Valuing Growth Opportunities*.) El Foro Económico Mundial explora cada una de las categorías, analiza cómo interactúan las distintas barreras al comercio y evalúa el efecto de dichas barreras en las transacciones comerciales de los distintos países.

Podemos encontrar otras definiciones de facilitación del comercio: *"Toda medida o conjunto de medidas destinadas a mejorar la efectividad en términos de los costos de las transacciones del comercio internacional"*⁹ (Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio) o *"La simplificación, estandarización y armonización de los procedimientos y de toda la información necesaria que se requiere para el movimiento de mercancías del vendedor al comprador y para efectuar el pago"*,¹⁰ del Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (CEFACT-ONU).

El objetivo de comparar y contrastar estas definiciones a veces contrapuestas no es meramente académico, ya que pueden repercutir en la manera en que se realiza el diagnóstico de las necesidades respecto de la facilitación del comercio y en cómo se implementan efectivamente las medidas o soluciones en esta materia. En este sentido, es importante analizar el contenido del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de Bali (AFC) de la OMC (ver la síntesis adaptada en forma de cuadro que figura en el Apéndice A), ya que es la única definición con potencial de asumir el estatus de obligación multilateral. En el capítulo sobre las medidas de facilitación del comercio se analiza el AFC en mayor profundidad.

A diferencia de algunas definiciones de facilitación del comercio que abarcan la cadena de suministro de principio a fin, la definición incluida en el AFC tiene un alcance más acotado y claramente se centra en las aduanas. El protagonismo de la frontera en el AFC refleja, de muchas maneras, las diferencias en los objetivos contrapuestos de los países desarrollados y los países en desarrollo, estos últimos más interesados en los costos de implementación de las medidas de facilitación del comercio (ya sea que se utilice la definición amplia o incluso la acotada). Aun cuando las medidas de facilitación del comercio del AFC sean concebidas como pilares necesarios para las políticas comerciales, la mayor parte de los participantes de las actividades comerciales y encargados de la formulación de políticas coinciden en que el alcance o ámbito de aplicación de la facilitación del comercio es mucho más amplio. En general, se considera que abarca aquellas políticas, medidas y reformas destinadas a eliminar los obstáculos al libre movimiento de las mercancías a través de las fronteras definidas en sentido amplio (pasos de frontera terrestres, puertos, aeropuertos) y que están relacionadas con las exportaciones, importaciones y mercancías en tránsito. A su vez, se entiende que los procedimientos incluyen

⁹ Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte (GFP), <http://www.gfptt.org/node/19>.

¹⁰ CEPE-ONU, *Guía de Implementación de la Facilitación del Comercio*, <http://tfig.unece.org/SP/details.html>.

las actividades, prácticas y formalidades utilizadas para reunir, presentar, comunicar y procesar la información requerida para el movimiento de las mercancías en el comercio internacional.

Es importante tener en cuenta que, si bien no se menciona en forma explícita en el AFC, existe una interacción fundamental entre facilitación del comercio y seguridad. Se suele dar por sentado que la facilitación del comercio está dirigida únicamente a comerciantes legítimos. Además, la facilitación del comercio genera mayor eficiencia, de modo que los organismos de frontera cuenten con mayores recursos para encarar las cuestiones de seguridad.

La facilitación del comercio no es responsabilidad exclusiva de las aduanas. Si bien muchas de las medidas suelen estar bajo su competencia jurídica, la facilitación del comercio atañe a todos los organismos de gobierno que intervienen en algún punto de la cadena de suministro y requiere de coordinación y trabajo conjunto.

No obstante, reducir los costos de las transacciones comerciales también implica mejorar la logística comercial a lo largo de toda la cadena de suministro, del productor al consumidor, así como hacer inversiones en infraestructura de transporte (camino, ferrocarriles, puertos y aeropuertos) y tecnología (información y telecomunicaciones). En este sentido, el enfoque centrado en "toda la cadena de suministro" contemplado y, en gran parte, reflejado en el IFC del Foro Económico Mundial podría constituir una de las nociones y definiciones de facilitación del comercio más amplias y profundas.

3. ¿Por qué la facilitación y seguridad para el comercio ahora?

Durante las dos últimas décadas, se agilizó el movimiento de mercancías gracias a la disminución de barreras tradicionales para el comercio: principalmente aranceles y contingentes. Los aranceles experimentaron una reducción significativa: pasaron de un promedio de más del 10% a nivel mundial en 1995 a menos del 5% hoy en día.¹¹ Si bien esto ha provocado una reducción de los costos del comercio a nivel mundial, también ha puesto de manifiesto la existencia de barreras "no tradicionales". Por lo tanto, los países deben abocarse a la reducción de los costos de las transacciones comerciales como, por ejemplo, los generados por infraestructuras deficientes y/o aquellos derivados de procesos de despacho y requisitos de documentación ineficaces, falta de coordinación entre organismos de frontera o excesiva

¹¹ BID Sector Integración y Comercio. Datos provistos por base de datos TRAINS y sistema INTrade BID. www.iadb.org/intradebid.

cantidad de inspecciones, con el objeto de garantizar que cada eslabón de la cadena de suministro funcione de manera eficiente y la actividad comercial fluya con el menor grado de fricción posible. Resolver deficiencias en materia de infraestructura requiere grandes cantidades de recursos financieros¹² y ello implica plazos largos, mientras que no ocurre lo mismo con otras medidas de facilitación respecto del componente *soft* del comercio. Sin embargo, estas últimas exigen capital político para implementar las reformas necesarias.

Por lo tanto, los costos de las transacciones comerciales han cobrado mayor protagonismo en los debates en torno a las políticas, en el diseño de las estrategias de los gobiernos y en las prioridades de financiamiento de los donantes e instituciones financieras a nivel global y regional. Esto responde a diversos motivos.

Varios estudios han demostrado que la reducción de los CTC repercutiría en forma positiva en los flujos comerciales y el PIB a nivel mundial. El estudio del Foro Económico Mundial sobre el tema sugiere que concentrar los esfuerzos en las barreras relacionadas con la infraestructura y la administración del comercio puede llegar a aumentar el PIB mundial hasta seis veces más que la reducción de los aranceles todavía vigentes, en tanto los flujos comerciales aumentarían alrededor de un 15%.¹³

Un análisis del AFC de la OMC realizado por la OCDE en 2013 señala que su implementación generaría una reducción significativa de los costos de las transacciones comerciales en los países en desarrollo. Las áreas con mayor potencial de experimentar mejoras en los volúmenes comercializados y reducir los costos comerciales de las importaciones y las exportaciones incluyen "la disponibilidad de información relacionada con el comercio, la simplificación y armonización de la documentación, la racionalización de los procedimientos y el uso de procesos automatizados". El análisis llega a la conclusión de que "el efecto combinado de las mejoras en estas áreas es mayor que la suma del efecto producido por las medidas en forma individual, con una reducción de casi el 14,5% de los costos comerciales para los países de bajos ingresos, 15,5% para los de ingresos medianos bajos y 13,2% para los de ingresos

¹² Esto es particularmente válido en el caso de ALC, donde el alto costo de los fletes en términos relativos para la exportación, así como las dificultades que presenta el transporte interno para los exportadores potenciales, constituyen barreras al comercio. El primer caso está debidamente documentado en Mesquita Moreira, M. et al (2008), "Destrabando las arterias" y el segundo, en Mesquita Moreira, M. et al (2013) "Muy lejos para exportar".

¹³ FEM (2013) *Facilitación del Comercio - Valoración de las Oportunidades de Crecimiento*.

medianos altos".¹⁴ Este análisis sugiere que un enfoque multifacético coordinado ofrece a los países el mejor rendimiento para sus inversiones.

La estructura y composición del comercio mundial, incluido el comercio proveniente de los países emergentes y en desarrollo, se tornaron más complejas a medida que aumentó la fragmentación del proceso de producción: el comercio ya no se limita al envío de productos terminados de un país a otro. El progreso tecnológico y la reducción del costo de la transmisión de la información y el conocimiento han hecho que el comercio actual consista cada vez más en el movimiento de bienes intermedios alrededor del mundo por medio de cadenas de producción integradas. A nivel mundial, los bienes intermedios representan en la actualidad casi el 60% del comercio total.¹⁵ Resulta interesante que, en el caso de la región de ALC, el comercio intrarregional exhiba niveles más altos de comercio intra-industria que el comercio con otras regiones, excepto en el caso de México, lo cual indica un "alto potencial de desarrollo de cadenas de suministro modernas y sofisticadas" a través del comercio dentro de la región.¹⁶

La producción industrial fragmentada constituye una dinámica interesante en el comercio internacional. Uno de los principales responsables del auge de la producción fragmentada ha sido el comercio electrónico: los costos de las comunicaciones y de Internet con fines comerciales se han bajado significativamente y estos factores son de vital importancia para la coordinación de la producción y el transporte alrededor del mundo. La producción fragmentada impulsada por estos medios da lugar a mayor cantidad de envíos más pequeños a través de más fronteras e, inevitablemente, mayores costos. Paradójicamente, los medios para resolver la cuestión de los mayores costos de las transacciones comerciales serán las formas nuevas y más sofisticadas de comercio electrónico.

Esto significa que, para garantizar la competitividad de las empresas, para que los países puedan impulsar el comercio y lograr una mayor participación en la economía mundial y para promover el desarrollo de las cadenas de suministro, es de vital importancia que las mercancías crucen las fronteras en forma rápida y económica. Hoy en día, la cantidad de veces que una mercancía atraviesa una frontera en sus distintas etapas de fabricación ha aumentado de manera

¹⁴ Moisé, y Sorescu (2013), *Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries' Trade*. OCDE Trade Policy Papers, No. 144, Publicación de la OCDE.

¹⁵ FMI (2013) <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/082613.pdf>.

¹⁶ Ver Giordano (2013), *After the Boom. Prospects for Latin America and the Caribbean in South-South Trade, Trade and Integration Monitor 2013*, p. 17.

exponencial, dado que para obtener un producto terminado se utilizan insumos y bienes intermedios fabricados en distintos países y continentes. Por lo tanto, el cruce de fronteras o la entrega de mercancías en tiempo y forma (cualquiera sea el medio de transporte) se ha convertido en un factor crucial para la competitividad a nivel global y regional.

Los costos generados por la imposibilidad de entregar a tiempo insumos, partes, componentes o incluso productos terminados se multiplican varias veces en el caso de la producción fragmentada, ya que repercuten en toda la cadena de suministro. La facilitación del comercio no sólo debe mover las mercancías más rápido a través de las fronteras, sino que además debe garantizar la confiabilidad y reducir la incertidumbre mediante procedimientos fronterizos simplificados, estandarizados y predecibles.

En un libro de reciente publicación, Oliver Cadot y Jaime de Melo establecen claramente la importancia de la facilitación del comercio en este nuevo entorno: "lo importante para las empresas es disminuir la cantidad de obstáculos para el movimiento de bienes, servicios, capital, personas y conocimientos. En este entorno interconectado, la ventaja que puede representar un arancel es menos importante: participar en una cadena de valor exige que las empresas encuentren formas de agregar valor mediante innovaciones con otros eslabones de la cadena. En suma, el principal objetivo de las políticas comerciales del siglo XXI es mejorar la 'programabilidad' del entorno en el que operan las cadenas de suministro transfronterizas; es decir, la simplificación de los procedimientos comerciales y la previsibilidad de la normativa aduanera para reducir los costos del comercio...".¹⁷ Una publicación del BID reafirma la importancia de la facilitación del comercio para el éxito de las cadenas globales de valor: "... al ir más allá del enfoque tradicional que pone el énfasis en la producción, el concepto de actualización de la cadena de valor demuestra cómo se puede crear valor mediante diversas actividades más allá de la fabricación (por ej., diseño, logística y distribución) y factores tales como variabilidad, confiabilidad, flexibilidad y capacidad de reacción y adaptación."¹⁸

¹⁷ Cadot y de Melo (2014), "Aid for Trade: Looking Ahead" en *Aid for Trade: What Have We Learnt? Which Way Ahead?*, Cadot y de Melo, compiladores, CEPR Press y FERDI, 2014. <http://www.voxeu.org/content/aid-trade-what-have-we-learnt-which-way-ahead>.

¹⁸ Pietrobelli y Staritz (2013), *Challenges for Global Value Chain Interventions in Latin America*, Nota Técnica del BID IDB-TN-548, mayo de 2013.

En este contexto, según David Hummels y George Schaur, el tiempo constituye una barrera al comercio.¹⁹ Estos autores calculan que cada día que se utiliza para mover una mercancía equivale a entre un 0,6% y un 2% del valor de la mercancía (como si se aplicara un arancel *ad-valorem* por ese porcentaje). Ello demuestra que el efecto que genera la disminución del tiempo empleado para mover una mercancía puede tener un efecto muy significativo.

A medida que las mercancías cruzan las fronteras con mayor frecuencia e incluso en varias oportunidades debido a la expansión del comercio internacional y el desarrollo de las cadenas de valor, aumenta la preocupación acerca de la seguridad del comercio y las cuestiones relacionadas con ella. La facilitación del comercio debe verse como un complemento y un incentivo para una mayor seguridad en las fronteras. De hecho, varias medidas destinadas a la facilitación del comercio adoptadas de forma unilateral, a través de acuerdos comerciales o en el marco de la cooperación entre organismos de frontera, hacen posible un control más efectivo de la seguridad sin obstaculizar el comercio legítimo ni aumentar las inspecciones invasivas. Dos ejemplos por destacar de instrumentos que facilitan el comercio a la vez que aumentan el nivel de seguridad son, por un lado, los operadores económicos autorizados (OEA, ver Apéndice B) y, por el otro, los sistemas de gestión de riesgo. La Organización Mundial de Aduanas (OMA) desarrolló normas internacionales para ambos en su Marco Normativo para Facilitar y Asegurar el Comercio Mundial (SAFE) de 2012 y ambos están incluidas en el AFC de la OMC.

En este sentido, también cabe señalar que el objetivo de las políticas de facilitación del comercio no consiste sólo en reducir los costos del comercio y agilizar la circulación de las mercancías, sino también en aumentar los niveles de seguridad mediante el control del flujo de las mercancías que podrían generar daños o cuyo comercio es ilegal. Estas últimas incluyen, además de armas de fuego y sustancias ilegales, mercancías amparadas por derechos de propiedad intelectual y animales y plantas protegidos por convenciones internacionales tales como CITES.²⁰ Si bien las medidas de facilitación del comercio están destinadas a simplificar los procedimientos y la documentación y a disminuir la cantidad de inspecciones físicas, al mismo tiempo permiten aumentar el nivel de seguridad del comercio internacional.

¹⁹ Hummels y Schaur (2012), *Time as a Trade Barrier*”, Documento de trabajo del NBER, enero, <http://www.nber.org/papers/w17758>.

²⁰ CITES es la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, cuyo objetivo es velar por que el comercio internacional de especies de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia.

La relación entre las barreras al comercio y el desempeño del comercio ha sido objeto de una gran cantidad de investigaciones empíricas.²¹ El IFC del Foro Económico Mundial constituye una herramienta valiosa para analizar esta relación. Este índice mide el grado de desarrollo de las instituciones, políticas y servicios orientados a facilitar el comercio de mercancías por país. Al analizar los principales "facilitadores" del comercio (acceso al mercado, administración de fronteras, infraestructura de transporte y comunicaciones, y entorno operativo) el análisis del FEM llega a la conclusión de que, en promedio, un 1% de incremento en el IFC del país se traduce en un 4% de incremento en el comercio bilateral.²² Estos resultados refuerzan el concepto de que las medidas de facilitación del comercio ayudan a los países a impulsar el comercio y a integrarse a las cadenas globales de valor (CGV).

Estas conclusiones son especialmente relevantes en el caso de la región de ALC, que se muestra relativamente abierta en términos de acceso a los mercados para las mercancías extranjeras, pero que no obtiene tan buenos resultados en el área de la logística asociada a la importación y exportación de mercancías.²³ Por ejemplo, países como Chile, Costa Rica y Perú han aplicado aranceles promedio inferiores al 4%, mientras que en Guatemala y Nicaragua más del 80% de las mercancías importadas ingresaron al país sin pagar aranceles, lo que convierte a estos últimos en mercados atractivos para los exportadores. Por otra parte, los países de ALC tienen algunos de los CTC más altos en lo que respecta a la administración de frontera, los servicios de transporte y comunicaciones y la seguridad física;²⁴ esto afecta la capacidad de las empresas para hacer que sus mercancías crucen las fronteras en forma efectiva. Los exportadores de la región de ALC también deben enfrentar costos innecesarios que inhiben tanto su capacidad para exportar así como para incorporarse a las cadenas globales de valor. A modo de ejemplo, el Informe Global de Facilitación del Comercio 2014 del FEM determinó que los principales obstáculos a la exportación en América Latina y el Caribe son el acceso a la financiación, el

²¹ Moreira, Volpe y Blyde (2008); Helble, Mann y Wilson (2009); Moisé, Orliac y Minor (2011).

²² Para obtener una descripción detallada del IFC y su metodología, ver: FEM (2012), "The Global Enabling Trade Report 2012: Reducing Supply Chain Barriers", y FEM (2014), "El Informe de Facilitación del Comercio 2014," Foro Económico Mundial, <http://www.weforum.org/issues/international-trade>.

²³ Para un análisis más pormenorizado de los altos costos del comercio en ALC, ver BID-Banco Mundial-CEPAL (2010), *Bridging Integration Gaps. Scenarios and Policy Recommendations to promote Physical Infrastructure and Reduce Intra-regional Trade Costs*, informe de discusión presentado en la tercera reunión de Ministros de Economía y Finanzas de América y el Caribe, Lima, mayo de 2010.

²⁴ Hanouz, Estevadeordal, Giordano y Moreira (2014), "Latin America and the Caribbean in South-South Trade: Trade Performance and Main Obstacles to Developing Trade", en *The Global Enabling Trade Report 2014*, Foro Económico Mundial, abril de 2014.

acceso a insumos importados a precios competitivos y los altos costos y las demoras del transporte interno.

En la práctica, los países de América Latina y el Caribe han logrado avances en algunas áreas. Por ejemplo, el Informe Global de Facilitación del Comercio 2014 del FEM establece que, en promedio, los países de ALC han logrado una mayor efectividad en la administración de aduanas, la disponibilidad y calidad de la infraestructura y la disponibilidad de tecnologías de la información y las comunicaciones entre 2009 y 2012.

El cumplimiento de los requisitos administrativos de toda exportación representa un costo fijo. No existe relación entre la cantidad de documentos, procedimientos, tiempo destinado al procesamiento del pago de aranceles, derechos y demás cargos, etc., y el valor de las exportaciones. Por lo tanto, dichos costos representan una carga mayor para las pequeñas y medianas empresas (PyME). La facilitación del comercio contribuye a que las PyME participen como exportadores, con todos los beneficios que ello implica en términos de su formalización y de creación de empleo.

Hoy día, la facilitación del comercio es necesaria para ayudar a los países, empresas y PyME a participar en la producción fragmentada, que se ha convertido en una característica distintiva del actual dinamismo del comercio internacional.

4. ¿Cuáles son las medidas que facilitan el comercio?

4.1 El Acuerdo de Bali sobre Facilitación del Comercio

Como punto de partida, vamos a analizar las medidas de facilitación desde el punto de vista del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC. Consideraremos los obstáculos y las medidas propuestas para mitigarlos desde tres ángulos: la transparencia, la simplificación/armonización/estandarización y la cooperación internacional en materia aduanera.

Transparencia

Artículo 1 - El acceso a la información con la que suele ser necesario contar antes de una operación de exportación, importación o tránsito para poder evaluar si dicha operación resulta rentable o no puede resultar oneroso. La **Publicación y Disponibilidad de la Información** reduce el costo de obtener dicha información. En la actualidad, este costo se reduce aún más si la información se envía por medio de Internet. Además, los gobiernos deben ofrecer "servicios de información" a través de los cuales los gobiernos extranjeros, los operadores comerciales y otras

partes interesadas puedan solicitar información adicional acerca de los procedimientos, leyes, aranceles, derechos, requisitos de tránsito, etc. Como medida adicional a favor de la transparencia, se debe notificar a los socios comerciales, a través de la OMC o en forma directa, el lugar oficial donde se publica la información, así como la información de contacto del servicio de información.

Artículo 2 - Constantemente se producen cambios legítimos en las leyes y reglamentos relativos al movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito, destinados a mejorar el marco en el cual se efectúan las operaciones comerciales. La **Oportunidad de Formular Observaciones y la Información Antes de la Entrada en Vigor** ofrecen a quienes participan en el comercio y a otras partes interesadas del sector privado la capacidad de efectuar recomendaciones útiles en la etapa de diseño de dichos cambios, que podrían facilitar la concreción de los objetivos de los gobiernos en materia de políticas. La publicación de las nuevas leyes y reglamentos antes de su entrada en vigor y el establecimiento de un mecanismo de consulta aumentan la transparencia y brindan a quienes desarrollan actividades comerciales tiempo para adaptarse a los cambios.

Artículo 3 - Las **Resoluciones Anticipadas** son decisiones vinculantes emitidas antes de la importación de las mercancías por la autoridad de frontera como respuesta a una solicitud efectuada por un importador/exportador sobre la base de la clasificación arancelaria de la mercancía, su origen (para determinar si corresponde que se le otorgue tratamiento preferencial), su valuación y la posible aplicación de exenciones o un contingente. Sobre esta base, el operador comercial sabe, antes de la llegada a la frontera, cuál es el tratamiento que recibirá la mercancía y qué cargos se aplicarán.

Artículo 4 - En algunas ocasiones, un importador/exportador puede no estar de acuerdo con la decisión administrativa de la autoridad aduanera, o también cabe la posibilidad de que esta última emita un fallo erróneo. Este hecho puede elevar el costo de la exportación, importación o tránsito hasta un nivel en el que ya no resulte rentable. Así, el establecimiento de **Procedimientos de Recurso o de Revisión**, ya sea de tipo administrativo y/o judicial, reduce el riesgo de verse sometido a decisiones arbitrarias.

Artículo 5 - En ciertos casos específicos se requieren **Otras Medidas para Aumentar la Imparcialidad, la No Discriminación y la Transparencia** para evitar costos innecesarios al importador/exportador. Por ejemplo, con el objeto de proteger la vida y la salud de las personas y

los animales o preservar los vegetales, las autoridades pueden aumentar el nivel de inspecciones o controles en la frontera para alimentos, bebidas y piensos. Así, se promueve la facilitación del comercio al requerir que se cuente con **Notificaciones de controles o inspecciones reforzados y retención** así como de **procedimientos de prueba** que ofrecen la posibilidad de un segundo control en caso de un primer control adverso.

Simplificación, Armonización y Estandarización

Artículo 6 - Las **disciplinas en materia de derechos y cargos establecidos sobre la importación y la exportación o en conexión con ellas** forman parte del GATT de 1947. El AFC de la OMC las amplía al sumar obligaciones destinadas a aumentar la transparencia tales como la publicación de los mencionados derechos y cargos. Se mantiene el principio básico: los derechos y cargos aplicables a la tramitación aduanera se limitarán al costo aproximado de los servicios prestados para la operación de importación o exportación específica. Además, se establecen **disciplinas en materia de sanciones** impuestas en el caso de infracciones a las leyes, reglamentos o formalidades de manera tal que resulten proporcionales al grado y la gravedad de la infracción cometida.

Artículo 7 - Uno de los principales objetivos de la facilitación del comercio es disminuir el tiempo necesario para el **levante y despacho** de las mercancías objeto de una operación de importación, exportación o tránsito así como el lapso total necesario para su proceso. Si bien éste ha sido siempre un factor importante, la estructura actual del comercio global, en la que predomina la fragmentación del proceso de producción, hace que pueda llegar a ser decisivo a la hora de definir si se ha de participar o no en las cadenas globales de valor. Tal como se mencionó anteriormente, hoy en día las mercancías pueden tener que atravesar las fronteras varias veces en las distintas fases de producción, por lo cual resulta de vital importancia que la entrega de las piezas o componentes se realice en tiempo y forma. De lo contrario, sería necesario contar con mayores inventarios, lo que aumenta los costos. Las medidas recomendadas promueven operaciones comerciales más seguras y a la vez más rápidas.

Los instrumentos de facilitación del comercio que promueven un proceso de levante y despacho más seguro y rápido son los siguientes:

- **Tramitación previa a la llegada.** Permite la presentación de toda la documentación pertinente antes de la llegada de las mercancías a la frontera.
- **Pago electrónico** de derechos, impuestos, tasas y cargos.

- **Separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargos.** Facilita el levante de las mercancías antes de la determinación definitiva de los derechos y otras tasas y cargos.
- Sistemas de **gestión de riesgo.** Permiten concentrarse en los envíos de alto riesgo y agilizar el levante de los de bajo riesgo.
- **Auditoría posterior al despacho de aduana** para asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos aduaneros.
- **Establecimiento y publicación de los plazos medios de levante.** Permiten al exportador y al importador programar de manera adecuada los envíos para cumplir con los plazos de entrega.
- **Medidas de facilitación del comercio para los operadores autorizados.** El Apéndice B define a los Operadores Autorizados y su importancia para promover la facilitación del comercio, a la vez que se establecen y mantienen niveles de seguridad adecuados.
- **Envíos urgentes.** Facilita el levante rápido de mercancías que hayan entrado a través de instalaciones de carga aérea y que se denominan comúnmente “servicios de envío urgente/ servicios de courier”.
- **Mercancías perecederas.** La efectividad en el transporte y facilitación de mercancías perecederas que garantice la preservación de la calidad y el valor de las mismas es de vital importancia para ALC, dado que la región se ha convertido en un importante exportador de productos agrícolas y pescado fresco.

Artículo 8 - La **cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera** constituye un componente esencial de toda estrategia destinada a agilizar el paso de las mercancías a través de las fronteras. La cooperación exige confianza mutua y, en algunos casos, también requiere un catalizador externo. La compatibilidad de los días y horarios de trabajo y de los procedimientos y formalidades, el establecimiento y uso compartido de instalaciones comunes, los controles conjuntos y el establecimiento del control en puestos fronterizos de una sola parada contribuyen a reducir el costo del comercio regional, que alcanza un nivel relativamente alto en ALC.

Artículo 9 - Los países miembros deben establecer procedimientos que permitan el **traslado de mercancías destinadas a la importación bajo control aduanero** a través de su territorio para que el levante de las mismas se realice en dependencias aduaneras ubicadas dentro del territorio en lugar de efectuarlo en las oficinas ubicadas en la frontera propiamente dicha, lo que permite

agilizar el movimiento de mercancías al reducir la congestión y el tiempo requerido para completar la importación.

Artículo 10 - La simplificación, reducción e incluso la eliminación de las **formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito** a efectos de la facilitación del comercio puede lograrse a través de diversas medidas e instrumentos:

- a) **Formalidades y requisitos de documentación** – se debe analizar la simplificación y reducción de los documentos y procedimientos a la luz de objetivos tales como el rápido levante y despacho de las mercancías, la reducción del tiempo y el costo que supone el cumplimiento de leyes y reglamentos y la selección de la medida menos restrictiva en función del objetivo de la política. Se debe considerar el establecimiento de un Documento Administrativo Único (DAU) para ser utilizado por todos los organismos. Deben eliminarse todos aquellos documentos y procedimientos que resulten innecesarios.
- b) La **aceptación de copias** de documentos por parte de los organismos fronterizos puede ahorrar mucho tiempo, ya que permite enviar los mismos a todos los organismos al mismo tiempo. Resultaría particularmente útil en los sistemas basados en la presentación de documentación en soporte de papel.
- c) El **uso de normas internacionales** para políticas, procedimientos y documentos promueve la facilitación del comercio ya que los comerciantes y operadores deben cumplir con los mismos requisitos en distintos destinos, lo que les permite hacer uso de economías de escala a la hora de cumplir con formalidades y documentación. La OMA es un importante referente en materia de normas internacionales en lo que respecta a formalidades, documentación, procedimientos, seguridad y operaciones aduaneras. Como base para el proceso de simplificación de la documentación, se puede utilizar las recomendaciones de la CEFACT-ONU referidas a la diagramación de documentos aduaneros clave, códigos de países, etc.
- d) La **Ventanilla Única** (VU; ver cuadro 2) permite presentar toda la documentación e información requeridas por todos los organismos de frontera a través de un único punto de entrada. La VU resulta particularmente relevante en el caso de los países que están implementando procedimientos sin soporte papel. Es importante garantizar que, antes de establecer la VU, se haya sometido toda la documentación y los procedimientos a

procesos de simplificación, armonización y estandarización o que dichos procesos formen parte del establecimiento de la VU.

- e) Las **inspecciones previas a la expedición** destinadas a determinar la clasificación arancelaria y la valoración en aduana aumentan los costos de las operaciones comerciales ya que duplican el proceso de levante en la frontera; por lo tanto ya no están permitidas en el contexto del AFC de la OMC excepto cuando responden a motivos de tipo sanitario o fitosanitario.
- f) El **recurso a agentes de aduana** es una práctica común en muchos países. Sin embargo, se considera que el requisito de recurso obligatorio a agentes de aduana es un factor que aumenta los costos para los exportadores, en especial cuando las restricciones a la concesión de licencias a estos agentes limitan la cantidad de agentes autorizados. El AFC de la OMC prohíbe la adopción del recurso obligatorio, pero exime de su cumplimiento a los casos en los que se encuentra vigente, a la vez que exige transparencia para las normas que rigen el recurso a los agentes y la concesión de las licencias.
- g) La aplicación de **procedimientos comunes en frontera y requisitos de documentación uniformes** en todo el territorio de un país contribuye a la transparencia y la previsibilidad, ya que todos los envíos recibirían un tratamiento similar en todos los puntos de entrada.
- h) En cuanto a las **mercancías rechazadas** por la autoridad competente porque no cumplen con los reglamentos sanitarios o fitosanitarios o los reglamentos técnicos, se las debe reexpedir o devolver al exportador en lugar de destruirlas o confiscarlas.
- i) La **admisión temporal de mercancías/perfeccionamiento activo y pasivo** autoriza determinadas operaciones comerciales, tales como la importación de mercancías con suspensión del pago de derechos si están destinadas a la reexportación sin que se las someta a modificación alguna, o si se las introduce para su transformación, elaboración o reparación y posterior exportación.

Artículo 11 - La **libertad de tránsito** constituye otra obligación establecida en el GATT de 1947 y es de gran importancia en determinadas regiones en las que el tránsito a través de terceros países constituye una manera vital de acceder a los mercados extranjeros. Ese es el caso, por ejemplo, de América Central, y de Bolivia y Paraguay en América del Sur. La aclaración y ampliación de las disciplinas para el tratamiento de las mercancías en tránsito es de vital

importancia en estos casos y el AFC de la OMC se ocupa de este tema. Las disciplinas abarcan, entre otros, los requisitos legales y las formalidades, la imposición de derechos y cargos, el tratamiento de Nación Más Favorecida y la simplificación de las formalidades, la documentación y los controles.

Cooperación Aduanera

Artículo 12 - Los organismos aduaneros deben cooperar en distintas áreas con el objeto de promover la facilitación del comercio pero también deben ocuparse de reducir el costo que conlleva garantizar el cumplimiento de los procedimientos aduaneros. Por ejemplo, el intercambio de información para la verificación de una declaración de importación o exportación cuando existen dudas razonables acerca de su veracidad y exactitud. También constituye una fuente de cooperación adicional y de intercambio de información sobre mejores prácticas en materia de gestión de cumplimiento de los procedimientos aduaneros y afianza la confianza mutua entre los organismos.

4.2 Más allá del Acuerdo de Bali

El debate en torno a la facilitación del comercio suele centrarse en las medidas que los gobiernos pueden adoptar para facilitar y agilizar el proceso que implica una operación comercial y hacerlo más previsible y menos costoso. En este contexto, el foco está puesto en la frontera y en el momento en el cual la mercancía cruza una frontera internacional. Si bien este enfoque es válido, no debe ser el único si los exportadores, importadores, fabricantes y gobiernos quieren sacar el mayor provecho posible de las medidas de facilitación del comercio. Existen cinco grandes áreas en las cuales las medidas adoptadas por los operadores comerciales, intermediarios y gobiernos pueden facilitar el comercio, a saber:

- **Medidas comerciales** – Adoptadas por el comprador y el vendedor con el objeto de obtener mayor efectividad en la operaciones comerciales, tales como incluir el uso de listas de proveedores calificados, términos y condiciones de venta, entrega, procedimientos de pago y financiación y uso de documentos comerciales que responden a estándares internacionales reconocidos.
- **Medidas relacionadas con el transporte** – Abarcan al comprador y/o vendedor (de acuerdo con los términos de venta y entrega), los proveedores de servicios logísticos, las empresas proveedoras de transporte, las autoridades portuarias y otros entes reguladores.

La documentación de transporte debe ajustarse a la documentación comercial, y el empaque y embalaje deben cumplir con los requisitos para el transporte y todos los requisitos en materia de seguridad.

- **Administración de Aduanas y cruces fronterizos** – Abarca los organismos de frontera de un país según los requisitos legales establecidos por el gobierno del mismo: aduana, sanidad animal y vegetal, seguridad, normativas, inmigración, etc. Las medidas de facilitación se concentran en tres áreas: levante, seguridad y administración de cruce de fronteras.
- **Pago** – Abarca a los compradores, vendedores, instituciones financieras, organismos que brindan financiación para la exportación y gobiernos. Las medidas de facilitación se concentran en tres áreas: procedimientos de pago, instrumentos para la financiación del comercio y financiamiento de las cadenas de suministro.
- **Infraestructura** – Los cuatro elementos ya mencionados requieren mejoras en los servicios para promover la facilitación del comercio y ofrecer seguridad. Este punto se centra en las mejoras a la infraestructura de transporte. Poco importa que se introduzcan mejoras en los servicios si el estado de los caminos, la red ferroviaria, los puertos y/o las instalaciones aduaneras impiden que se implementen mejoras en los servicios. Además, mucho se ha dicho acerca de la necesidad de adoptar un sistema electrónico para facilitar el comercio; sin embargo, si el sistema de telecomunicaciones de un país no es lo suficientemente sólido, no recibe el mantenimiento necesario o no cuenta con personal debidamente capacitado, todos los beneficios que supone migrar a un sistema sin soporte en papel resultan en vano.

Uno de los requisitos fundamentales para que las medidas de facilitación del comercio resulten exitosas es la coordinación de todos los organismos de frontera. La falta de coordinación entre los organismos relevantes del gobierno hace que no se aproveche al máximo los beneficios potenciales que ofrece la facilitación del comercio. Por ello, el AFC de la OMC establece que cada Miembro "establecerá y/o mantendrá un comité nacional de facilitación del comercio o designará un mecanismo existente para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del presente Acuerdo".²⁵ Resulta imposible implementar algunos de los instrumentos de facilitación (por ejemplo, la VU) sin que exista este tipo de coordinación y, en el

²⁵ Ver el Artículo 14 del Acuerdo, http://wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/desci36_e.htm.

caso de otros instrumentos, tales como los OEA, se logra una mayor funcionalidad al sumarles un aspecto interinstitucional.

Muchas de las medidas contempladas en el AFC de la OMC y en otros acuerdos comerciales que incluyen disposiciones en materia de facilitación del comercio exigen que las partes interesadas adopten un enfoque coordinado y que exista un entendimiento cabal de los recursos financieros y humanos y de la infraestructura de telecomunicaciones y otros sistemas de que se dispone para obtener el máximo provecho posible de dichas medidas. La ventanilla única (ver cuadro) es un ejemplo de este tipo de medida de facilitación del comercio.

Cuadro 2. La ventanilla única

El entorno de Ventanilla Única (VU) constituye uno de los elementos clave de la facilitación del comercio y, en muchos sentidos, combina varios de sus elementos más atractivos: simplificación y armonización de procedimientos, coordinación entre organismos de frontera y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). El Centro para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico de la ONU (CEFACT-ONU) ofrece la siguiente definición de ventanilla única internacional²⁶:

“Un sistema que permite a los operadores que participan en el comercio y el transporte presentar información y documentos estandarizados a través de un único punto de entrada para satisfacer las exigencias oficiales relacionadas con la importación, la exportación y el tránsito de mercancías. Si la información se encuentra en formato electrónico, los elementos de datos individuales deben presentarse una sola vez. En la práctica, la ventanilla única tiene por objeto agilizar y simplificar los flujos de información entre los operadores del comercio y el gobierno y ofrecer ganancias significativas a todas las partes que intervienen en una operación comercial transfronteriza. Por lo general, la gestión de la ventanilla única está centralizada en una autoridad única que permite a las autoridades y a los organismos pertinentes del gobierno recibir la información relevante a su función o tener acceso a ella. Además, las autoridades y organismos que intervienen deben coordinar sus controles. En algunos casos, la ventanilla única puede ofrecer el servicio de pago de los derechos, impuestos y cargos pertinentes”.

Principales beneficios para los gobiernos:

- Precisión en la recaudación aduanera;
- Mayor cumplimiento de los procesos aduaneros por parte de los operadores del comercio;
- Uso de técnicas sofisticadas de "gestión de riesgo" a los fines de su control e implementación;
- Mayor efectividad y eficacia en el aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y técnicos.

²⁶ Recomendación No.33 del CEFACT-ONU que establece la Ventanilla Unica, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec33/rec33_trd352e.pdf.

Principales beneficios para el sector privado:

- Menores costos al reducirse las demoras;
- Mayor rapidez en el levante y despacho;
- Previsibilidad en la aplicación y explicación de las normas;
- Mayor efectividad y eficacia en el aprovechamiento de los recursos;
- Disminución de errores en el ingreso de datos.

Es importante tener en cuenta que la VU no es un sistema o una solución que se obtiene lista para aplicar. Más bien se trata del concepto básico del buen gobierno que establece que para obtener mejores resultados en la tarea de alcanzar los objetivos críticos de misión de cada organismo se debe trabajar en forma mancomunada en lugar de hacerlo de manera independiente. El tema central de las VU es que los organismos deben trabajar de manera conjunta para lograr el bien común. Además, cualquiera sea el esquema o plan estratégico propuesto para dar respuesta a esta necesidad de coordinación entre los distintos organismos, se debe desarrollar en el país de destino y los responsables de dicho desarrollo deben ser las partes interesadas a efectos de alcanzar el mayor grado de cooperación posible.

4.3 La facilitación del comercio en los Acuerdos Comerciales Preferenciales

Como reconocimiento a la importancia de la facilitación del comercio, los países de ALC han ido incorporando de manera gradual diversas disciplinas en esta materia en el marco de las iniciativas regionales de integración y los acuerdos de libre comercio. Es decir, los países de ALC ya están utilizando los acuerdos comerciales (multilaterales, regionales y extra-regionales) como mecanismos para la coordinación y armonización de las políticas de facilitación del comercio.²⁷

La proliferación de acuerdos comerciales preferenciales (ACP) se ha convertido en un fenómeno consolidado que no deja de crecer y que ha sido objeto de estudios exhaustivos en el ámbito del comercio internacional. Se trata de un proceso dinámico sujeto a cambios rápidos. Más de la mitad de los ACP se celebraron en los últimos diez años. Vemos surgir ahora "mega" acuerdos bilaterales y "mega" acuerdos regionales, entre otros, el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés), la Asociación Económica Integral Regional (RCEP por sus siglas en inglés) y el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP por sus siglas en inglés).

²⁷ Neufeld (2014) realiza un análisis exhaustivo y pragmático de la sutil evolución paralela entre la creciente conciencia de los beneficios de la facilitación del comercio y la creciente inclusión de disposiciones cada vez más sofisticadas en los ACP.

Los países de ALC ya estaban familiarizados con muchas de las disposiciones que forman parte del AFC de la OMC e incluso habían implementado algunas de ellas, mientras que otras están siendo implementadas. Esto responde en parte a que varias de estas disposiciones están incluidas en los ACP celebrados entre algunos países de ALC y sus socios comerciales dentro y fuera de la región. En algunos casos, puede variar el texto de las medidas o su efecto puede tener un carácter más o menos vinculante, pero responden al mismo objetivo.

En este contexto, es pertinente evaluar los avances en relación con cuestiones referidas a la facilitación del comercio en el marco de los acuerdos comerciales preferenciales celebrados por los países de ALC. El informe del BID *Monitor del Comercio y la Integración 2014* analiza la presencia de medidas del AFC en una muestra de 48 ACP firmados en América Latina y el Caribe desde 1995 a la fecha. La muestra incluye 18 países de América Latina y 15 países de la región del Caribe, 26 instrumentos celebrados con otros países de la región y 22 acuerdos con 5 de los principales socios extra regionales: Canadá, China, la Unión Europea, Japón y los Estados Unidos de América. La suma de las exportaciones a otros países de la región y a los socios intrarregionales en el marco de estos acuerdos representa el 87,6% del total de las exportaciones de la región en 2012.

Tres cuartas partes de los acuerdos comerciales preferenciales relevados contienen al menos un compromiso de facilitación del comercio. Todos los ACP con socios extra regionales (22 en la muestra) contienen este tipo de compromiso, mientras que en los 26 ACP intrarregionales hay 11 (46%) que carecen de estas disposiciones, en su mayoría ACP firmados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En la muestra se detectan un total de 244 disposiciones de facilitación del comercio, es decir que, en promedio, hay 5 compromisos por acuerdo. Esto representa menos de la mitad de las 12 disposiciones identificadas en el AFC. Este promedio difiere notoriamente según se trate de acuerdos intrarregionales (3,4 compromisos por acuerdo) o extra regionales (7 por acuerdo). Esto no es sorprendente si se tiene en cuenta que son precisamente los ACP extra regionales los que introdujeron la temática en las negociaciones. En particular, los ACP con grandes economías como los EE.UU. y la UE han impulsado las cuestiones relacionadas con la facilitación del comercio, como es el caso de los ACP celebrados con Chile, Colombia, Panamá o Perú.

Al evaluar el grado en el cual los ACP de ALC establecen compromisos en relación con las disposiciones del AFC, se observa que, en lo que respecta a las relaciones bilaterales, los

compromisos de facilitación del comercio incluidos en los ACP representan apenas el 20% del total de la potencial cobertura multilateral, mientras que en el caso de los acuerdos extra regionales alcanza el 22% y, en el de los intrarregionales, el 19%. Este indicador revela que existe una brecha del 80% entre los compromisos de facilitación del comercio contraídos en el marco de los ACP y aquellos especificados en el AFC de la OMC; de ahí la relevancia de este acuerdo multilateral para la región. (Giordano, 2014).

La muestra de compromisos de facilitación del comercio relevada en los ACP de ALC indica que, si bien se los puede encontrar en el 75% de los acuerdos, ALC tiene un largo camino por delante para lograr la aplicación integral de las disposiciones establecidas en el AFC.

Un beneficio secundario interesante que ofrecen los ACP en materia de facilitación del comercio es que a pesar de que se originen en una obligación bilateral, como es el caso de los procedimientos de recurso o las resoluciones anticipadas, suelen aplicarse en forma multilateral.

La otra repercusión importante que tienen los ACP en términos de la facilitación del comercio se da a través de los regímenes sobre las normas de origen que vienen asociados a los acuerdos comerciales preferenciales. Bien podría decirse que las normas de origen preferenciales y la administración de origen representan las dos áreas del comercio internacional que más podrían beneficiarse a partir de la aplicación de los procesos de estandarización y armonización: redundaría en amplios beneficios en términos de la facilitación del comercio y produciría un efecto significativo en los volúmenes comercializados. De hecho, las autoridades aduaneras de todo el mundo solicitan en forma habitual a la OMA (y al BID, en el caso de ALC) asistencia técnica y creación de capacidades en el área del comercio preferencial respecto de las normas de origen, incluidos procedimientos y prácticas de origen (es decir, verificación de origen preferencial).

Estos hechos plantean preguntas interesantes: si bien está claro que los ACP contienen obligaciones bilaterales asociadas a estas cuestiones, ¿las disposiciones del AFC asociadas (es decir, las resoluciones anticipadas, los procedimientos de recurso, las consultas y las notificaciones) son aplicables o deberían aplicarse a las normas de origen preferenciales?

Parecería que podrían o deberían aplicarse, a juzgar por los programas del período de transición del Acuerdo sobre Normas de Origen.²⁸

La facilitación del comercio también ocupa un papel preponderante en los esquemas de integración regionales, dado que uno de los mayores obstáculos a la integración es el alto costo de la actividad comercial y la falta de medidas adecuadas para abordar las deficiencias que presenta el componente *soft* del comercio, es decir, los procedimientos, reglamentaciones e instituciones relacionadas con el comercio.

Las distintas iniciativas descritas ofrecen a ALC la oportunidad de modernizar sus políticas y procedimientos comerciales y seguir trabajando en pos de la implementación de medidas de facilitación del comercio que ayudarán a los países de la región a impulsar el volumen y la diversidad del comercio y a lograr una mayor participación en las cadenas globales de producción.

5. Implementación de medidas para facilitar el comercio

Después de haber abordado las dificultades para definir los contenidos de la facilitación del comercio y encontrar la definición más apropiada para su análisis, la siguiente sección deja atrás el tema de “qué es la facilitación del comercio” para centrarse en “cómo implementarla”. Se propondrán pasos y mejores prácticas para enfrentar los desafíos operativos de su implementación.

5.1 La importancia del compromiso en todos los niveles

El desarrollo y la implementación de una política/programa nacional de facilitación del comercio requiere del compromiso de diversos actores, entre los cuales se incluyen el gobierno -en los niveles políticos y operativos- y la comunidad empresarial, es decir, exportadores, importadores, proveedores de servicios de logística y transporte, instituciones financieras, etc.

²⁸ El BID es considerado un centro de excelencia en la investigación de las normas de origen y la creación de capacidad en relación con el origen de las mercancías. En este sentido, es importante resaltar el vínculo entre el grado de conocimientos en materia de origen y la gestión eficaz de las cuestiones relacionadas con el rastreo y seguimiento, que se están convirtiendo en requisitos obligatorios para la integridad del producto y la marca. Ver Harris y Staples (2009), *Origin and Beyond: Trade Facilitation Disaster or Trade Facilitation Opportunity?* IDB, WP-147 <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35030331>).

Por su propia naturaleza abarcadora, la facilitación del comercio trasciende la esfera de competencia de un solo ministerio o departamento de gobierno y exige un mecanismo que supere el tradicional enfoque de compartimiento estanco (*stovepipe*) a la vez que fortalezca la coordinación entre distintos organismos gubernamentales.

En ciertos casos, el compromiso político debe traducirse en respaldo expreso y/o decretos del presidente y funcionarios políticos. Un ejemplo que cabe destacar es la orden ejecutiva firmada por el Presidente estadounidense Barack Obama sobre “la racionalización del proceso de exportación / importación para las empresas estadounidenses” (ver el texto completo de la orden ejecutiva en el Apéndice C).

5.2 La necesidad de contar con políticas coordinadas y organismos nacionales para la facilitación del comercio

Los costos de las transacciones comerciales pueden obedecer a una diversidad de causas: documentación que se necesita completar, los diversos métodos de pago de aranceles, comisiones y otros cargos, la gestión ante organismos gubernamentales, la incertidumbre sobre los tiempos de despacho y levante de la mercadería, inspecciones físicas, asimetrías en la información sobre la clasificación arancelaria de la mercancía y, por ende, del arancel a liquidar, etc. Se han presentado recomendaciones para que se adopten acciones o medidas tendientes a reducir estos costos, pero las listas y su alcance han ido ampliándose a medida que han surgido nuevos desafíos (como las cuestiones de seguridad), que las prioridades y los objetivos de los órganos de gobierno han cambiado (hoy están menos interesados en la recaudación arancelaria como resultado de la liberalización y, en cambio, están más preocupados, por ejemplo, por los productos falsificados o perjudiciales para la salud), y que los avances tecnológicos han modificado la gestión del comercio y de las fronteras (con el advenimiento de la automatización, la informatización y de Internet, etc).

La coordinación y armonización de las medidas de facilitación del comercio así como la adopción de un enfoque integral para su implementación son condiciones necesarias para que estas medidas reduzcan efectivamente los costos de las transacciones comerciales. Como ya se ha señalado, es fundamental una buena coordinación entre los órganos competentes de gobierno involucrados en el proceso de exportación, importación y tránsito dentro del país. Asimismo, es esencial una eficiente coordinación entre los organismos de los diferentes países a fin de

garantizar un movimiento más fluido de las mercancías y permitir el movimiento eficaz de las mercancías en tránsito.

La armonización de las medidas y la adopción de normas internacionales por parte de los gobiernos reduce los costos de las transacciones comerciales, ya que los operadores no tienen que lidiar con diferentes procedimientos, trámites, documentos, normas y marcos institucionales.

Por último, dado que uno de los objetivos de la facilitación del comercio es reducir los costos en toda la cadena de suministro, la adopción parcial de medidas tal vez no permita que se alcance completamente este objetivo. Hay diferentes organismos y diferentes medidas que intervienen en los distintos eslabones de la cadena. Por lo tanto, debería evitarse la adopción de un enfoque fragmentado de la facilitación del comercio. Las medidas de facilitación del comercio bien formuladas y aplicadas facilitan el comercio incluso antes de haber tomado la decisión de exportar o importar. La implementación de una iniciativa sobre facilitación del comercio puede ser exitosa si existe:

- Firme compromiso político;
- Un claro plan estratégico, y
- Cooperación entre el gobierno y las empresas.

Como ya se ha dicho, el objetivo de la facilitación del comercio es, en un sentido, facilitar la operatoria de las empresas. Sin embargo, es importante mantener una perspectiva equilibrada del sector privado (exportadores, importadores, proveedores de servicios logísticos, etc) durante las discusiones sobre facilitación del comercio. El sector privado está compuesto por muchos actores interesados en el tema, quienes deben ser notificados y consultados acerca de las nuevas leyes y reglamentaciones en discusión. Del mismo modo, los debates sobre facilitación del comercio no deben degenerar en quejas unilaterales del sector privado acerca de los organismos de frontera o dependencias afines. En el contexto de una facilitación del comercio concebida “de principio a fin”, hay emprendimientos que le competen en forma exclusiva al sector privado, otros a las autoridades públicas, por ejemplo, a los funcionarios aduaneros, y otros que deben encararse en forma conjunta o en asociación entre unos y otros.

En el nivel institucional, el Foro Económico Mundial recomienda a los países “crear un mecanismo nacional para fijar prioridades en las políticas con el fin de mejorar la eficiencia de

las cadenas de suministro basada en los datos objetivos de desempeño y *loops de feedback* (sistemas de retroalimentación semiautónoma) entre el gobierno y las empresas.”²⁹

La creación de un órgano dedicado a la facilitación del comercio podría proporcionar la estructura necesaria para llevar adelante el proceso de facilitación del comercio. La CEFAC/ONU “recomienda a los gobiernos formar un organismo nacional con una participación equilibrada de los sectores público y privado. El organismo tendría los siguientes objetivos:

- Identificar los problemas que afectan el costo y la eficiencia del comercio internacional en sus respectivos países;
- Desarrollar medidas para reducir el costo y mejorar la eficiencia del comercio internacional;
- Ayudar en la implementación de tales medidas;
- Crear un centro nacional para recabar y difundir información sobre las mejores prácticas en materia de facilitación del comercio internacional, y
- Participar en iniciativas internacionales que tengan por objeto facilitar el comercio y mejorar su eficiencia.”³⁰

Garantizar que todos los actores, tanto del sector público como del sector privado, participen activamente en este organismo mejorará la comprensión de todos respecto de las necesidades y problemas específicos de los demás participantes, y permitirá el desarrollo de soluciones aceptables para todos. Asimismo, mejorará la comunicación entre los distintos actores y brindará la oportunidad de asegurar que todos trabajen en pos de un objetivo común y consensuado. Este organismo nacional podría identificar los problemas y priorizar la implementación de medidas con miras a resolverlos, considerando factores como la urgencia, la complejidad y los costos.

La manera de avanzar hacia la creación de un organismo nacional puede ser muy variada y la iniciativa puede provenir del gobierno o del sector privado. A continuación, se presenta un ejemplo de cómo puede iniciarse el proceso. Es de destacar la experiencia cooperativa de Brasil en este campo, tal como se describe en Mein (2014):

²⁹ Foro Económico Mundial (2013), *Enabling Trade - Valuing Growth Opportunities*.

³⁰ http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.html.

“En mayo de 2004, quedó oficialmente inaugurada la Alianza para la Modernización del Comercio Exterior de Brasil, más conocida como Procomex, como un movimiento informal que reunía a más de 50 cámaras empresariales que respaldaban esta visión, con la presencia de funcionarios jerárquicos de Aduanas y del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio. Mediante un mecanismo creado para que el sector privado pudiese escuchar las necesidades de la Aduana y para que la Aduana pudiese mantener un diálogo con el sector privado, a menudo en eventos con un programa previamente definido, Procomex inició por ambos lados un largo camino de construcción de confianza.”³¹

5.3 Auditoría relativa a la facilitación del comercio

En la coyuntura actual, la agenda sobre facilitación del comercio está comenzando a bajar del nivel macro del análisis de los beneficios a la identificación más específica de necesidades y, cada vez más, a las consideraciones de los distintos aspectos de su implementación. La facilitación del comercio se ha convertido en prioridad para la comunidad del comercio internacional y esto representa una oportunidad importante para aumentar la eficiencia y eficacia del comercio. Más aún, se ha planteado que las economías en desarrollo y las PyMEs, en particular, serán los mayores beneficiarios. Sin embargo, con toda oportunidad llegan también los desafíos: tal como consta en el Informe Global de Facilitación del Comercio 2014 del Foro Económico Mundial: “...su impacto en el mundo real sólo vendrá con la implementación de medidas negociadas”.

En este contexto, podría ser útil considerar las diferencias subyacentes entre el enfoque más estrecho, centrado en la aduana y la frontera, como consta en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio y definiciones más amplias como las contenidas en el Índice de Facilitación del Comercio del Foro Económico Mundial. No obstante, en vista de estas dos definiciones yuxtapuestas, ¿cómo deben proceder los responsables de la formulación de las políticas? Sin duda, no puede plantearse como único objetivo cumplir con el AFC, aun cuando con esta única medida se producirían beneficios en materia de facilitación del comercio.

Más importante aún, ¿qué ocurre si el mero cumplimiento del AFC no estuviese en consonancia con las necesidades reales que existen en materia de facilitación del comercio? Por

³¹ Ver Mein (2014), “Customs-private sector partnership: not just wishful thinking”, *World Customs Journal*, volumen 8, número 1, marzo de 2014.

ejemplo, ¿qué ocurriría si la mala infraestructura ferroviaria de un país estuviese desacelerando las importaciones y exportaciones en tal medida que no pudiese resolverse solo a través de una reforma aduanera del país? O bien puede suceder que una infraestructura de puertos perfectamente adecuada no pueda por sí misma superar las ineficiencias producidas por leyes y prácticas aduaneras desactualizadas. Estos asuntos muestran la interacción entre la infraestructura regulatoria y física, así como el orden en que se necesita instrumentar las medidas correctivas de facilitación del comercio. Por supuesto, en materia de cumplimiento del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, el problema se complica aún más por el hecho de que la infraestructura física no está incluida en la esfera de competencia del Acuerdo.

Aun si se tiene en cuenta que la reforma regulatoria es menos costosa de implementar y que debe haber coherencia entre los aspectos regulatorios y las medidas del gobierno para maximizar la infraestructura física existente, facilitar el comercio de esa manera tal vez no sea el método más apropiado para aumentar la competitividad y el potencial de crecimiento económico del país.

En el mundo de la facilitación del comercio, el diablo está en los detalles. Hay una cantidad de cuestiones de tipo operativo que deben tenerse en cuenta para asegurar el éxito de su implementación, por ejemplo, identificar los problemas prioritarios, determinar la necesidad de coordinación y comunicación entre el gobierno y las empresas y entre los diversos organismos de gobierno, desarrollar una adecuada infraestructura física y de telecomunicaciones así como contar con la voluntad política necesaria para introducir cambios legislativos y regulatorios.

En última instancia, las medidas de facilitación del comercio se instrumentarán en base a las expectativas de crecimiento económico, la mejora de los ingresos, una mejor seguridad en las cadenas de suministro y el aumento del empleo a consecuencia de una mayor rentabilidad empresarial.

Identificar y programar las necesidades de facilitación del comercio de cada país desde la perspectiva más amplia posible, incluyendo la participación del sector privado, es una manera de garantizar que el país pueda verdaderamente aprovechar las oportunidades inherentes a la facilitación del comercio para ganar competitividad.

En esta Nota Técnica se propone que la forma más eficiente de responder a estas cuestiones es llevar a cabo una auditoría integral sobre la facilitación de comercio del país que permita identificar los obstáculos regulatorios y de infraestructura que enfrentan los productos,

desde la importación de insumos a la exportación de los bienes finales. Una vez que se han identificado los principales “cuellos de botella” legales y/o físicos, el orden en el que deben ir resolviéndose será más claro. En otras palabras, debería hacerse la auditoría de la facilitación del comercio desde la perspectiva más amplia posible. Así podrían abordarse las prioridades identificadas en una secuencia racional.

Identificar y abordar las necesidades en materia de facilitación del comercio desde la perspectiva más amplia posible permite que los responsables del diseño de políticas y los representantes del sector privado trabajen en forma cooperativa en la identificación de aquellos problemas que impactan más negativamente en la competitividad del país, así como en la determinación del orden en que deben abordarse esas necesidades prioritarias. En este sentido, identificar los principales “cuellos de botella” es un paso que tiene mucha “aceptación” por parte de los políticos, el sector privado y los responsables de la formulación de políticas, lo que da lugar a medidas correctivas, precisamente porque el objetivo es que el país se vuelva más competitivo y atractivo para las inversiones, a diferencia del concepto de cumplimiento de las normas y obligaciones multilaterales sobre facilitación del comercio. Asimismo, la “ayuda para el comercio” es más eficaz cuando el financiamiento responde a estrategias comerciales integradas a nivel nacional que evitan la duplicación de esfuerzos.

La auditoría de las cadenas de suministro de un país y sus componentes proporciona una base a partir de la cual desarrollar una estrategia nacional sobre facilitación del comercio, que dé respuesta a los problemas y deficiencias en la estructura de las cadenas de suministro.

La auditoría debe ser integral, es decir: que analice la facilitación del comercio en el contexto de la economía, los flujos comerciales, las políticas comerciales y los objetivos de gobierno. La auditoría debe abarcar cuestiones jurídicas y regulatorias, la logística de los procesos comerciales y la infraestructura. A la auditoría debe incorporarse la perspectiva de todos los actores involucrados, entre los cuales es preciso incluir a:

- Agentes de carga/intermediarios/operadores de transporte multimodal
- Exportadores
- Importadores
- Líneas marítimas
- Transportistas viales
- Líneas aéreas

- Operadores express
- Puertos
- Aeropuertos
- Puestos de frontera
- Bancos comerciales
- Banco central / Controles cambiarios
- Organismos de inspección de pre embarque
- Cámaras de comercio
- Ministerio/Secretaría de Comercio/Comercio Exterior

La auditoría permitirá arrojar luz sobre la actual situación del país en materia de facilitación del comercio, definir objetivos, metas, prioridades y el correspondiente orden más apropiado para la implementación de las medidas requeridas, así como generar un criterio global para la maximización de los beneficios económicos del país a través de la reducción del costo de las transacciones comerciales.

En caso de que un país ya haya realizado una auditoría integral, este proceso puede usarse para mejorar componentes específicos de la cadena de suministro que no hayan sido incluidos en las anteriores iniciativas sobre facilitación del comercio. Este proceso también necesita contemplar las especificidades de los países involucrados.³²

El siguiente es un listado no exhaustivo de factores que deben considerarse cuando se revisan las reglamentaciones, los procedimientos y los procesos que permitirían reducir el costo de las transacciones comerciales:

- ¿La medida cumple con la norma internacional (análisis situacional)?
- De no ser así, ¿qué es necesario hacer para cumplir con la norma (*gap analysis*)?
- ¿Cuáles son los requisitos legales nacionales e internacionales para implementar la medida?
- ¿Cuál es el costo financiero de implementar y mantener la medida vigente?
- ¿Cuáles son las necesidades en materia de recursos humanos y capacitación?
- ¿Cuál es el beneficio de implementar la medida?

³² El estudio del Banco Mundial, *Trade and Transport Facilitation Assessment – A Practical Toolkit for Country Implementation* (2010), brinda un cuadro amplio y detallado sobre cómo llevar adelante una auditoría y establecer un plan de implementación prioritario.

5.4 Post-auditoría – Siguietes y últimos pasos

Tal como se señaló anteriormente, el propósito de una auditoría de facilitación del comercio es identificar rápidamente y de manera amplia los obstáculos al flujo de bienes y servicios en el país y, lo que es igualmente importante, la secuencia en la que deben resolverse dichos obstáculos.

Un ejemplo, que también puede considerarse una de las “buenas prácticas”, es el Plan de Acción para la Conectividad de las Cadenas de Suministro de APEC, en el que se identifican los denominados “cuellos de botella” que afectan la conectividad de la cadena de suministro.

Los cuellos de botella identificados son los siguientes:³³

- Cuello de botella 1 – Falta de transparencia/conocimiento del alcance total de las cuestiones regulatorias que afectan la logística; falta de conocimiento y coordinación entre los organismos gubernamentales en materia de las políticas que afectan al sector logístico; ausencia de un único punto de contacto u organismo rector para las cuestiones logísticas.
- Cuello de botella 2 – Infraestructura de transporte ineficiente o inadecuada; falta de vinculaciones físicas en las fronteras (por ejemplo, caminos y puentes).
- Cuello de botella 3 – Falta de capacidad de los sub-proveedores logísticos locales/regionales.
- Cuello de botella 4 – Despacho aduanero de mercancías ineficiente; falta de coordinación entre organismos de frontera, especialmente en lo que respecta al despacho de mercancías reguladas “en frontera”.
- Cuello de botella 5 – Exceso de documentación exigida y trámites aduaneros intrincados (incluidos los establecidos para el comercio preferencial).
- Cuello de botella 6 – Capacidades de transporte multimodal poco desarrolladas; conectividad aérea, terrestre y multimodal ineficiente.
- Cuello de botella 7 – Cambios en las normas y regulaciones en frontera para el movimiento de mercancías, servicios y pasajeros que viajan por negocios.
- Cuello de botella 8 - Ausencia de esquemas regionales para las operaciones de tránsito aduanero.

³³ Fuente: Apéndice 6 del Informe 2013 del Comité de Comercio e Inversiones presentado ante los Ministros de la APEC, http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=1457.

El Plan de Acción también enumera objetivos específicos y recomendaciones de políticas para eliminar o mitigar los cuellos de botella, es decir, que compila “inventarios” de políticas consideradas necesarias para abordar y resolver de la mejor manera posible cada uno de estos ocho cuellos de botella. En el Apéndice D se presenta un diagrama con los objetivos y las recomendaciones de políticas para resolver el cuello de botella 3.

Es un enfoque innovador que, adaptado a las condiciones nacionales y a la región de ALC, puede ayudar a los expertos de los organismos nacionales competentes a trabajar de manera más eficaz en pos de alcanzar los objetivos de la facilitación del comercio.

Sin embargo, este proceso de complementar una auditoría de facilitación del comercio con inventarios de políticas detalladas exige dar otros pasos para llevar adelante medidas efectivas de facilitación del comercio. Esto presupone realizar un procedimiento complejo denominado “mapeo de procesos”, una herramienta importante en el análisis de las cadenas de valor. Lo que sigue marca la importancia del mapeo para las compañías: el mismo enfoque puede usarse para entidades públicas y privadas con el objetivo de facilitar el comercio:

De acuerdo con Kaplinsky y Morris (2002):

“El análisis de las cadenas de valor juega un papel fundamental a la hora de entender las necesidades y los alcances de la competitividad sistémica. El análisis y la identificación de las competencias básicas harán que la empresa tercerice aquellas funciones en las que no demuestre tener competencias distintivas. El mapeo del flujo de insumos –bienes y servicios– en la cadena de producción permite que cada empresa comprenda quién (qué otra empresa) cumple un papel importante en su propio éxito. Luego, si la empresa no internaliza en sus operaciones una gran parte de la cadena de valor, cualquier esfuerzo que haga por mejorar y alcanzar su propia eficiencia tendrá pocos resultados. El mismo desafío es aplicable a la gestión económica de nivel nacional o regional: mejorar el desempeño de empresas individuales en una región puede tener poco impacto si se da en medio de un mar de ineficiencias”.³⁴

Al mirar las experiencias de cada país, y tal como lo señaló Mein (2014) (ver más adelante), el ejemplo de Brasil muestra que el mapeo de procesos comerciales puede ser un proceso complicado y demandante que requiere del esfuerzo común de todos los actores para

³⁴ Kaplinsky y Morris 2002, pp. 11-12.

construir un mapa exacto de los procesos existentes (estado presente) así como mapas con propuestas para mejorar dichos procesos (estado futuro) con el objeto de maximizar los beneficios para todos los actores involucrados en el comercio:

"...El Instituto Procomex pudo trabajar en conjunto con el gobierno y lanzó una iniciativa para mapear los procesos comerciales. El objetivo era hacer y mostrar en imágenes y de manera sencilla una descripción icónica de los problemas existentes en los procedimientos de importación y exportación e identificar las oportunidades de mejora. ...El proceso descrito se desarrolló en encuentros celebrados a lo largo de 114 días entre abril de 2011 y diciembre de 2013. Participaron 502 profesionales de 180 empresas y 36 asociaciones empresariales, al igual que representantes de siete organismos de gobierno. En los grupos participaron, en promedio, 25 expertos por reunión. Como resultado de la iniciativa, se elaboraron 49 mapas de procesos detallados, distribuidos de la siguiente manera:

- Tres mapas de admisiones temporales: “tal como es” (*as is*), “como debe ser” (*to be*) y “como debe ser en conjunto” (*joint to be*).
- Quince mapas de exportaciones, que incluyeron los de carga marítima (carga regular, cargamento rodado [*roll-on roll-off*], productos básicos), terrestre y aérea (aduanas).
- Nueve mapas de productos agropecuarios (origen animal, granos y alimentos en contenedores) – que fueron preparados junto con funcionarios jerárquicos de la Agencia de Sanidad Agropecuaria.
- Dos mapas de exportaciones del Ejército.
- Doce mapas de importaciones marítimas, aéreas y terrestres.
- Seis mapas de procesos detallados del tránsito aduanero correspondiente a la carga aérea, marítima y terrestre.
- Dos mapas de los reintegros de derechos aduaneros (*drawback*).

- Un cuadro con todos los formularios/documentos/sistemas y con los datos requeridos para las exportaciones marítimas, aéreas y terrestres”.³⁵

6. Observaciones finales

Esta Nota Técnica examina los principales componentes y elementos de la facilitación del comercio así como las recomendaciones para implementar las medidas pertinentes. Las principales recomendaciones presentadas son las siguientes:

- En el actual contexto comercial de las fragmentadas cadenas globales de producción y de valor, la necesidad de facilitar el comercio es mayor que nunca considerando la necesidad de reducir los costos de las transacciones comerciales y promover una mayor previsibilidad en la cadena de suministro global.
- Las inversiones en materia de facilitación del comercio generan beneficios y rendimientos significativos a los gobiernos, comerciantes y, sobre todo, a las PyMEs.
- A los fines de su análisis e implementación, se recomienda adoptar una definición muy amplia de facilitación del comercio, es decir, ir más allá de las cuestiones exclusivamente aduaneras y fronterizas. Es recomendable que las oficinas nacionales dedicadas a coordinar iniciativas sobre facilitación de comercio adopten este enfoque amplio.
- Se aconseja llevar a cabo una auditoría amplia a nivel de país para identificar los principales “cuellos de botella” u otros obstáculos a la facilitación del comercio (ya sean de naturaleza regulatoria y/o relativos a la infraestructura física), así como el orden en el que más conviene abordar su solución.
- El proceso tendiente a resolver los cuellos de botella identificados en el comercio comienza con establecer objetivos, identificar políticas alternativas, elegir las políticas más efectivas, asignar responsabilidades, definir los plazos para implementar las medidas y usar las técnicas de mapeo de los procesos comerciales para asegurar el desarrollo del mecanismo más efectivo. Este proceso debe involucrar a todos los actores.

³⁵ Mein (2014), *Customs-private sector partnership: not just wishful thinking*, World Customs Journal, volumen 8, número 1, marzo de 2014.

Referencias

- ADB y ESCAP (2013). *Designing and Implementing Trade Facilitation in Asia and the Pacific 2013 Update*, Banco Asiático de Desarrollo y Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, Filipinas.
- APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico) (2013). *Committee on Trade and Investment Annual Report to Ministers*. Disponible en:
http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=1457.
- Bayhaqi, A. (2012). *APEC Supply-chain Connectivity Action Plan*, Unidad de Apoyo a la Política del APEC, Secretaría Cooperación Económica Asia-Pacífico, 2012.
- Baldwin, R. (2012). “WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade.” Policy Insight No. 64, Centre for Economic Policy Research. Disponible en:
http://www.cepr.org/active/publications/policy_insights/viewpi.php?pino=64.
- Banco Mundial (2014). *Connecting to Compete 2014: Trade Logistics in the Global Economy. The logistics Performance Index and Its Indicators*. Banco Mundial, Washington, DC. Disponible en: http://lpi.worldbank.org/sites/default/files/LPI_Report_2014.pdf.
- Banco Mundial (2010). *Trade and Transport Facilitation Assessment – A Practical Toolkit for Country Implementation*. Washington, DC. Disponible en:
http://siteresources.worldbank.org/EXTTLF/Resources/Trade&Transport_Facilitation_Assessment_Practical_Toolkit.pdf.
- Banco Mundial (2003). *Trade and Transport Facilitation – An Audit Methodology*, Banco Mundial, Washington, DC.
- BID *INTrade* – *BID Sistema de Información sobre Integración y Comercio*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en www.iadb.org/intradebid.
- BID (2013). *Competitive Advantage: Moving Ahead of the Global Competition – Private Sector Priorities for Trade Facilitation in the CAFTA-DR Region*, Banco Interamericano de Desarrollo, Cámara de Comercio de los Estados Unidos y Asociación de Cámaras de Comercio Americanas en América Latina.

- BID – Banco Mundial - CEPAL (2010). *Cómo reducir las brechas de integración Escenarios y recomendaciones de políticas para promover la infraestructura física y reducir los costes del comercio intrarregional*, Nota de discusión de políticas presentado en el Tercer Encuentro de Ministros de Economía de América Latina y el Caribe, Lima, mayo de 2010.
- Cadot, O. y J. de Melo (2014). “Aid for Trade: Looking Ahead”, en O. Cadot y J. de Melo (eds.), *Aid for Trade: What Have We Learnt? Which Way Ahead?*, CEPR Press y FERDI, 2014. <http://www.voxeu.org/content/aid-trade-what-have-we-learnt-which-way-ahead>.
- De, P. (2014). “WTO Trade Facilitation Agreement: Concerns and Issues.” *Economic and Political Weekly*, 12 de julio de 2014, Vol. XLIX, No. 28.
- Duval, Y. (2009). *Trade Facilitation: WTO Negotiations and Beyond*. Trade and Investment Division, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de la ONU, Taller sobre fortalecimiento de capacidades para la investigación sobre comercio ARTNet de WTO/ESCAP, Bangkok, Tailandia, 22 de junio de 2009.
- FMI (2013). *Trade Interconnectedness: The World with Global Value Chains*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/082613.pdf>.
- Foro Económico Mundial (2014). *The Global Enabling Trade Report 2014*, Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalEnablingTrade_Report_2014.pdf.
- Foro Económico Mundial (2013). *Enabling Trade – Valuing Growth Opportunities*. Disponible en: <http://www.weforum.org/reports/enabling-trade-valuing-growth-opportunities>.
- Foro Económico Mundial (2012). *The Global Enabling Trade Report 2012: Reducing Supply Chain Barriers*. Disponible en: <http://www.weforum.org/reports/global-enabling-trade-report-2012>.
- Giordano, P. (2013). *Trade and Integration Monitor 2013: After the boom - Prospects for Latin America and the Caribbean in South-South Trade*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Giordano, P. (2014). *Monitor de Comercio e Integración 2014: Vientos Adversos – Políticas para relanzar el comercio en la post-crisis*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

- Harris, J. y B. Staples (2009). “Origin and Beyond: Trade Facilitation Disaster or Trade Facilitation Opportunity?”, Documento de trabajo No. IDB-WP-147, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Helble, M., C. Mann y J. Wilson (2009). “Aid for Trade Facilitation.” Documento de trabajo sobre investigación de políticas No. 5064, Banco Mundial, Washington, DC.
- Hummels, D. y G. Schaur (2012). *Time as a Trade Barrier*. Documento de trabajo NBER 17758, enero, <http://www.nber.org/papers/w17758>.
- International Chamber of Commerce (2012). *Customs Guidelines*. Documento de políticas No. 103-6/12 – junio 2012. Disponible en <http://www.iccindiaonline.org/may30/june2012.pdf>.
- Joosep, K. (2014). “Trade Facilitation as a Means to Improve SME Competitiveness and Consumer Welfare in Developing and Least-Developed Countries”, Boletín informativo N1/2014, Cuts International, Ginebra.
- Kaeser, T. (2011). *Trade facilitation, logistics services and preferential trade agreements (PTAs): The case of the CARIFORUM EPA*, Mile 11 Thesis, septiembre de 2011, Instituto de Comercio Mundial.
- Kaplinsky, R. y M. Morris (2002). *A handbook for value chain research*. El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).
- Mein, J. (2014). “Customs-private sector partnership: not just wishful thinking.” *World Customs Journal*, volumen 8, Número 1, marzo de 2014.
- Mesquita Moreira, M., C. Volpe y J. Blyde (2008). *Desbloqueando las arterias: La incidencia de los costos de transporte en el comercio de América Latina y el Caribe*, Informe especial sobre integración y comercio. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Mesquita Moreira, M., J. Blyde, C. Volpe y D. Molina (2013). *Muy lejos para exportar: los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe*. Informe especial sobre integración y desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Moisé, E., T. Orliac y P. Minor (2011). “Trade Facilitation Indicators: The Impact on Trade Costs”, documento de trabajo de la OCDE No. 118, OECD Publishing, París.

- Moisé. E y S. Sorescu (2013). “Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries' Trade”. documento de trabajo de la OCDE No. 144, OECD Publishing, París.
- Neufeld, N. (2014). “Trade Facilitation Provisions in Regional Trade Agreements - Traits and Trends”, Staff Working Paper ERSD-2014-01, Organización Mundial de Comercio, Ginebra.
- Pietrobelli, C. y C. Staritz (2013). “*Challenges for Global Value Chain Interventions in Latin America*”, Nota Técnica del BID-TN-548, May 2013, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- UNECE (Comisión Económica para Europa). *Trade Facilitation Implementation Guide*. Disponible en: <http://tfig.unece.org/index.html>.
- UNECE (Comisión Económica para Europa). Trade Facilitation Recommendations. Disponible en: http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.html.

Apéndice A – Principales elementos del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC

TRANSPARENCIA	Artículo 1. Publicación y disponibilidad de la información	1. Publicación de información sobre procedimientos, derechos e impuestos aplicados; derechos y cargos aplicados por los organismos gubernamentales, normas para la clasificación o la valoración de productos, leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, restricciones o prohibiciones, sanciones por infracción, procedimientos de recurso, acuerdos con otros países, procedimientos relativos a la administración de contingentes arancelarios. 2. Información disponible a través de Internet. 3. Servicios de información. 4. Notificación a la OMC del lugar donde se haya publicado la información y los datos de contacto de los servicios de información.
	Artículo 2. Oportunidad de formular observaciones, información antes de la entrada en vigor y consultas	1. Oportunidad de formular observaciones e información antes de la entrada en vigor. 2. Consultas regulares entre organismos que intervienen en la frontera y los comerciantes u otras partes involucradas dentro de su territorio.
	Artículo 3. Resoluciones anticipadas	La clasificación arancelaria de la mercancía y el origen de la mercancía.
	Artículo 4. Procedimientos de recurso o de revisión	Derecho a recurso o revisión
	Artículo 5. Otras medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia	Notificaciones de controles o inspecciones reforzados, notificación sin demora sobre la retención de mercancía, derecho a que se realice una segunda prueba en caso de que la primera prueba dé lugar a una constatación desfavorable.

ARMONIZACIÓN Y ESTANDARIZACIÓN	Artículo 6. Disciplinas sobre los derechos y cargas establecidos para la importación y la exportación o en relación con ellas	Disciplinas generales y específicas sobre los derechos y cargas establecidos para la importación y la exportación o en relación con ellas y disciplinas en materia de sanciones.
	Artículo 7. Levante y despacho de aduana de las mercancías	1. Tramitación previa a la llegada 2. Pago electrónico 3. Separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas 4. Gestión del riesgo 5. Auditoría posterior al despacho de aduana 6. Establecimiento y publicación de los plazos medios de levante 7. Medidas de facilitación del comercio para los operadores autorizados 8. Envíos urgentes 9. Mercancías perecederas
	Artículo 8. Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera	La compatibilidad de los días y horarios de trabajo; de los procedimientos y formalidades; servicios comunes; controles conjuntos; control aduanero en puestos fronterizos de una sola parada.
	Artículo 9. Traslado de mercancías bajo control aduanero destinadas a la importación	Permitir que las mercancías destinadas a la importación sean trasladadas desde la oficina de aduanas de entrada hasta otra oficina de aduanas en su territorio en la que se realizaría el levante y despacho de las mercancías.
	Artículo 10. Formalidades en relación con la importación y la exportación y el tránsito	1. Simplificación de las formalidades y requisitos de documentación 2. Aceptación de copias 3. Utilización de las normas internacionales 4. Ventanilla única 5. Inspección previa a la expedición 6. Recurso a agentes de aduana 7. Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniformes 8. Mercancías rechazadas 9. Admisión temporal de mercancías/Perfeccionamiento activo y pasivo

	Artículo 11. Libertad de tránsito	Disposiciones sobre el trato que se concede a las mercancías en tránsito en el territorio de un tercer país.
COOPERACIÓN	Artículo 12. Cooperación aduanera	Cooperación entre aduanas para el intercambio de información con el fin de verificar una declaración de importación o exportación.

Apéndice B – Operadores económicos autorizados en América Latina y el Caribe

El objetivo principal de los programas de Operadores Económicos Autorizados (OEA) es asegurar y facilitar el comercio y, a la vez, establecer alianzas entre las administraciones aduaneras y el sector privado.

Las responsabilidades de las aduanas han evolucionado más allá de su papel tradicional como entes recaudadores de ingresos. La globalización y otros factores como la amenaza del terrorismo exigen que las administraciones aduaneras de todo el mundo estén a la vanguardia de la defensa contra las amenazas externas y, a la vez, faciliten el movimiento de las mercancías legítimas a través de las fronteras. Los temas prioritarios en la agenda de todo Director General de aduanas, en cualquier parte del mundo, son garantizar la seguridad de las cadenas de suministro y facilitar el comercio.

Para alcanzar estos objetivos aparentemente contradictorios, la comunidad internacional, bajo el liderazgo de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), ha elaborado una guía sobre las mejores prácticas que pone el acento en la facilitación del comercio y la seguridad de las cadenas de suministro a través de la asociación Aduana-Aduana y Aduana-Empresas. Una de las mejores formas de desarrollar asociaciones Aduana-Empresas es mediante los programas del Operador Económico Autorizado (OEA), que identifica y reconoce a las empresas que cumplen con la normativa de la OMA o normas equivalentes en relación con la seguridad de las cadenas de suministro.

La OMA define a un Operador Económico Autorizado como “aquel que demuestra que cumple con las normas de seguridad de la cadena de suministro adoptando prácticas para la mejora y el cumplimiento de los requisitos de seguridad así como teniendo un historial impositivo y aduanero satisfactorio, todo lo cual lleva a que la autoridad aduanera le otorgue una autorización o reconocimiento como OEA”. De acuerdo con el programa del OEA, pueden firmarse Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM) entre aduanas para beneficiar a aquellas compañías certificadas como OEA en el lugar de origen y destino de las operaciones de comercio de sus respectivos países.

A partir de 2009, el BID –junto con otras organizaciones internacionales como la OMA y varias administraciones aduaneras (sobre todo de Canadá, España y EE.UU.)– ha brindado

asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades a especialistas aduaneros y organizaciones del sector público de América Latina y el Caribe con miras al desarrollo y fortalecimiento de los programas de OEA en la región. De hecho, la región de América Latina y el Caribe encabeza, dentro de los países emergentes, el desarrollo de programas de OEA, ya que diez países ya ofrecen la certificación al sector privado, a saber: México, Guatemala, Costa Rica, Panamá, Colombia, Uruguay, Perú, Argentina, República Dominicana y Jamaica.

Como resultado, más de 400 compañías se han certificado en América Latina y el Caribe, más de 200 funcionarios aduaneros han recibido capacitación en talleres y cursos de formación a distancia (*e-learning*) y se ha firmado un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo entre México y Corea.

En el mundo, más de 50 países han implementado un programa de OEA, entre los cuales cabe mencionar a EE.UU., Canadá, todos los países miembros de la Unión Europea, Japón, China y Corea. La certificación de OEA está en camino a convertirse en un certificado fundamental para hacer negocios a nivel internacional. De hecho, varias multinacionales de Europa y América del Norte exigen el certificado de OEA a sus potenciales proveedores como requisito previo para emprender negocios conjuntos.

El BID, con contribuciones del Fondo de Infraestructura de Integración Regional (FIIR), de múltiples donantes de Canadá, Colombia, México, España y EE.UU., emprenderá actividades adicionales de fortalecimiento institucional: la primera consiste en crear un proceso de certificación de OEA que incorpore a otros organismos involucrados en el control de las fronteras, como la policía, funcionarios del área agropecuaria y de salud, control de drogas, medio ambiente y sanidad. Una certificación conjunta de este tipo permitiría identificar riesgos en forma sistemática y holística, y reflejaría el concepto de ventanilla única, según el cual un solo certificado demuestra cumplimiento con los requisitos impuestos por todos los organismos. La segunda actividad que se propone es poner el Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA) en línea con las normas internacionales. Se necesita introducir algunos cambios para que la certificación como Operador Económico Autorizado sea más accesible para las pequeñas y medianas empresas (PyMEs).

Apéndice C – Orden Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos: Racionalización del Proceso de Exportación/Importación para las Empresas Estadounidenses

ORDEN EJECUTIVA

Racionalización del Proceso de Exportación/Importación para las Empresas Estadounidenses³⁶

En virtud de la autoridad que la Constitución y las leyes de los Estados Unidos de América me confieren en mi carácter de Presidente, y con la finalidad de reducir los obstáculos al comercio que presentan las cadenas de suministro y, a la vez, continuar protegiendo la seguridad, la salud, el medio ambiente y los recursos naturales de nuestra nación, se establece mediante esta orden ejecutiva lo siguiente:

Artículo 1. Política. Estados Unidos es la economía más grande y la nación con el mayor volumen de comercio del mundo. El comercio es fundamental para la prosperidad de la nación, ya que impulsa el crecimiento económico, apoya la generación de empleos genuinos en el país, eleva el estándar de vida y contribuye a poner al alcance de cada estadounidense bienes y servicios para abastecer a su familia. Es política de los Estados Unidos promover el comercio a través de la eficaz implementación de una ambiciosa agenda de comercio a la altura del siglo XXI y de la aplicación enérgica de nuestras leyes sobre comercio, seguridad, higiene y salud pública, medio ambiente, recursos naturales. En respaldo de estos objetivos y para asegurar que nuestra nación esté bien posicionada para competir en una economía abierta, justa y cada vez más global, el Gobierno Federal debe redoblar sus esfuerzos para mejorar las tecnologías, las políticas y otros controles que rigen el movimiento de las mercancías a través de nuestras fronteras nacionales.

En particular, debemos redoblar nuestros esfuerzos para completar el desarrollo de una infraestructura de procesamiento del comercio que sea efectiva y eficiente en función de los costos, como es el Sistema Internacional de Datos de Comercio (ITDS, por su sigla en inglés) y

³⁶ La traducción del original en inglés es provista a fines exclusivamente ilustrativos y no cuenta con la certificación del Gobierno de los Estados Unidos.

para modernizar y simplificar el modo en que las secretarías y organismos interactúan con los operadores comerciales. Debemos también mejorar el contexto comercial más amplio a través del desarrollo de políticas innovadoras y procesos operativos que promuevan la aplicación eficaz de controles regulatorios, de acuerdos cooperativos con los actores pertinentes y de la simplificación de requisitos innecesarios que aumentan el costo de los organismos y de la industria y socavan la competitividad económica de nuestra nación. Al demostrar nuestro compromiso con el uso de la tecnología, con la coordinación de los procesos gubernamentales, con el cumplimiento de nuestras obligaciones internacionales y con la adopción de métodos innovadores para promover nuevas oportunidades en relación con la facilitación del comercio del siglo XXI, podemos convertirnos en líderes dando el ejemplo y establecer alianzas con otros países dispuestos a adoptar programas similares. Esto alentará el cumplimiento de las leyes competentes y, en términos más amplios, generar un entorno comercial próspero, seguro y sustentable para todos.

Art. 2. Coordinación de políticas. Deberá garantizarse la coordinación de políticas, guías, mecanismos de resolución de controversias y revisiones periódicas para las funciones y los programas que esta orden establece, a través del proceso interinstitucional establecido en la Directiva 1 de las políticas presidenciales, fechada el 13 de febrero de 2009 (Organización del Sistema del Consejo de Seguridad Nacional) o cualquier directiva subsiguiente.

Art. 3. Sistema Internacional de Datos de Comercio. El ITDS, tal como se lo describe en el artículo 405 de la SAFE Port Act (Ley sobre seguridad en los puertos), de 2006 (Ley pública 109-347), es un recurso que permite el intercambio electrónico de información, o “ventanilla única”, a través de la cual las empresas transmitirán los datos requeridos por los organismos involucrados en la importación o exportación de mercancías. Con el objeto de aumentar la coordinación federal asociada al desarrollo del ITDS y brindar la transparencia necesaria a las empresas, instituciones y otros usuarios potenciales, se establece lo siguiente:

(a) Para el 31 de diciembre de 2016, los organismos participantes deberán contar con las capacidades, acuerdos y otros requisitos necesarios para utilizar el ITDS y sus sistemas de apoyo, por ejemplo, el Entorno Comercial Automatizado, como medio primario para recibir de los usuarios el conjunto de datos estandarizados y demás documentos relevantes (excluidas las

solicitudes de permisos, licencias o certificaciones) requeridos para el levante de las mercancías importadas y el despacho de las mercancías de exportación;

(b) Para el 31 de diciembre de 2016, el Departamento de Seguridad de la Nación confirmará al Secretario del Tesoro y a la Junta Directiva del ITDS, que actúa como Comité de Coordinación Interinstitucional en virtud del artículo 405 de la Ley SAFE de Puertos, que el ITDS tiene la capacidad operativa para que los usuarios puedan:

(i) transmitir un conjunto armonizado de datos de importación y exportación, que serán recogidos, almacenados y compartidos a través de una ventanilla única segura, y cumplir así con los requisitos del gobierno para el levante y despacho de mercancías, y

(ii) pasar de cumplir con los requisitos y trámites en papel a las presentaciones y comunicaciones electrónicas, que serán más efectivas en términos de los costos;

(c) la Junta, en consulta con los organismos participantes del ITDS, definirá el conjunto estandarizado de datos a ser recabados, almacenados y compartidos en el ITDS y continuará periódicamente revisando esos datos a fin de actualizar el conjunto estandarizado de datos, en la medida en que sea necesario;

(d) la Junta continuará asistiendo al Secretario del Tesoro en la tarea de supervisar la implementación y participación en el ITDS, lo que incluye establecer las capacidades y los requisitos del ITDS asociados con la recolección de datos de usuarios y la distribución a los organismos pertinentes responsables de los datos electrónicos de importación y exportación, y

(e) la Junta pondrá a disposición del público un cronograma con el proceso de desarrollo y la entrega de las capacidades del ITDS seguro, así como los planes y cronogramas de su implementación. Los organismos deberán dar los pasos necesarios para cumplir con el cronograma, incluida la tarea de completar a tiempo todos los acuerdos pertinentes, los memorándums de entendimiento y otros documentos requeridos que establecen procedimientos y guías para el intercambio seguro y la salvaguarda de datos entre instituciones y, cuando proceda, con otros órganos del gobierno federal.

Art. 4. Establecimiento del Consejo Ejecutivo Interinstitucional de la Frontera. (a) Se ha establecido el Consejo Ejecutivo Interinstitucional de la Frontera (BIEC, por su sigla en inglés), un grupo de trabajo interinstitucional presidido por el Secretario de Seguridad Nacional o un

funcionario jerárquico del Departamento. El BIEC también tendrá un Vicepresidente, elegido cada dos años entre los miembros del BIEC mediante un proceso determinado por sus propios miembros. El BIEC desarrollará políticas y procesos que afiancen la coordinación entre aduanas, la seguridad del transporte, la higiene y la seguridad, la salud, la conservación, el comercio y los organismos fitosanitarios con las autoridades de gestión de fronteras y tendrá la responsabilidad de mejorar de manera concreta los procesos que afectan la cadena de suministro y la identificación de los embarques ilícitos.

(b) El Departamento de Seguridad Nacional brindará financiamiento y respaldo administrativo al BIEC, de conformidad con la ley.

(c) Además del Presidente y del Vicepresidente, el BIEC contará con representantes jerárquicos designados de las instituciones que deben dar su aprobación antes de la importación y exportación de mercancías, entre los que corresponde mencionar a distintos Departamentos de Estado, el Tesoro, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Interior, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Salud y Servicios Humanos, el Ministerio de Transporte y de Seguridad Nacional, la Agencia de Protección Ambiental y otros órganos con intereses o competencia en la gestión de fronteras, según lo determine el Presidente y Vicepresidente. El BIEC también debe incluir a los representantes que correspondan de la Oficina Ejecutiva del Presidente.

Art. 5. Funciones del BIEC. El BIEC habrá de:

(a) desarrollar principios comunes de gestión de riesgos para informar sobre las operaciones relativas a la revisión y al levante de la mercancía en la frontera y alentar el cumplimiento de la ley aplicable;

(b) desarrollar políticas y procesos para orquestar, mejorar y acelerar la revisión de los datos electrónicos de comercio transmitidos a través de los sistemas pertinentes y brindar respuestas coordinadas y racionales a los usuarios para facilitar el comercio y apoyar y mejorar el cumplimiento de las leyes aplicables y los acuerdos internacionales, que incluyen (en coordinación con la Junta y según sus recomendaciones) políticas y procesos diseñados para asistir al Secretario del Tesoro, cuando proceda, en las actividades relacionadas con el ITDS;

(c) identificar las oportunidades para modernizar los sistemas del Gobierno Federal y reducir los costos mediante la eliminación de las capacidades redundantes o a través del uso mejorado de las capacidades del Entorno Comercial Automatizado como medio para mejorar los procesos de gestión de las cadenas de suministro;

(d) evaluar, en colaboración con la Junta, las necesidades empresariales, la viabilidad y los beneficios potenciales de desarrollar o alentar el desarrollo en el sector privado de interfaces basadas en Internet con los sistemas electrónicos de datos, incluidos el ITDS, para personas físicas y pequeñas empresas;

(e) comprometer y tener en cuenta los consejos de la industria y otros actores sobre las oportunidades para mejorar los procesos de gestión de la cadena de suministro, con el fin de promover la competitividad económica a través de la facilitación del comercio y su aplicación;

(f) alentar a otros países a desarrollar sistemas de ventanilla única similares para facilitar el intercambio de datos pertinentes, cuando proceda, entre sistemas gubernamentales y socios comerciales, y

(g) evaluar, junto con el Departamento del Tesoro, las oportunidades para facilitar el pago electrónico de derechos, impuestos, comisiones y cargos de importación. El Gobierno Federal adhiere al pago electrónico de derechos, impuestos, comisiones y cargos de importación y actualmente permite el pago electrónico a través de varios sistemas.

Art. 6. Revisión regulatoria. Para apoyar el rápido desarrollo del ITDS por parte del Gobierno Federal que depende, en gran medida, de la recolección, el intercambio y el procesamiento de datos electrónicos, cada institución que utilice el ITDS deberá:

(a) como parte del informe de revisión retrospectiva elaborado por la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA) el 14 de julio de 2014, conforme a la Orden Ejecutiva 13610 del 10 de mayo de 2012 (Identificación y reducción de cargas administrativas), a menos que se indique lo contrario mediante la subsiguiente guía del OIRA, y

(b) de inmediato iniciar los procedimientos reglamentarios para implementar las modificaciones administrativas necesarias que se identifiquen de conformidad con el inciso (a) de este artículo.

Art. 7. Informes. (a) Dentro de los 180 días de la fecha de esta orden, las instituciones con intereses o competencia en la gestión de fronteras informarán a la Junta sobre el uso anticipado de normas internacionales sobre clasificación e identificación de productos.

(b) El 1° de julio de 2014, y todos los años a partir de entonces hasta julio de 2016, el BIEC, en consulta con la Junta, brindará al Presidente, a través del Asistente del Presidente en Seguridad Nacional y Contraterrorismo, un informe sobre la implementación del artículo 5 de esta orden.

Art. 8. Cláusulas generales. (a) Ninguna frase de esta orden deberá interpretarse como que impide o afecta de otro modo:

(i) la autoridad otorgada por ley a un departamento de gobierno, institución o funcionario responsable, o

(ii) las funciones del Director de la Oficina de Gestión y Presupuesto relativo a las propuestas presupuestarias, administrativas o legislativas.

(b) Esta orden debe implementarse en consonancia con las leyes aplicables y con sujeción a la disponibilidad de presupuesto.

(c) Esta orden no pretende crear, y de hecho no crea, ningún privilegio o derecho, sustancial o procedimental, que pueda ser aplicado por derecho positivo o consuetudinario por una persona contra los Estados Unidos, sus departamentos, instituciones o entidades, funcionarios, empleadores o agentes o cualquier otra persona.

(d) Se alienta enérgicamente a los organismos independientes a cumplir con lo prescrito en esta orden.

BARACK OBAMA

LA CASA BLANCA,
19 de febrero de 2014.

Apéndice D – Plan de acción para la conectividad de las cadenas de suministro de APEC: Objetivos y recomendaciones de políticas para superar el cuello de botella # 3

A continuación se presenta, como ejemplo de “mejor práctica” para superar un obstáculo, el Plan de acción para la conectividad de las cadenas de suministro de APEC para el cuello de botella 3.

Cuello de Botella 3: Falta de capacidad de sub-proveedores de logística locales/regionales	
Objetivos: • Mejorar el conocimiento sobre el entorno empresarial actual en el que operan los proveedores de logística locales/regionales; en particular, las PyMEs • Profundizar la participación de los sub-proveedores locales/regionales en la región • Aumentar la competitividad de los sub-proveedores locales/regionales en la región	
Recomendación de políticas	Beneficios
FACILITACIÓN DEL COMERCIO	
1. Promover programas de Operador de Comercio Confiable que beneficien a los sub-proveedores locales/regionales que cumplen con las leyes y regulaciones aplicables en materia aduanera.	Las ganancias en términos de eficiencia beneficiará en gran medida a los pequeños actores de la industria. Cuando un sub-proveedor local/regional es confiable, puede mover productos más rápidamente entre las fronteras para su comercialización. Estos programas fortalecen el comercio legítimo.
2. Alentar los programas que ayuden a los sub-proveedores locales/regionales a lidiar con la congestión portuaria.	Reduce su impacto sobre los proveedores de logística más pequeños, ya que les insumirá menos horas y menos trabajo sacar los productos fuera de los puertos.
MEJORAR EL CONOCIMIENTO	
3. Promover la comunicación interinstitucional y el intercambio de información entre organismos gubernamentales nacionales dedicados a la logística dentro de una economía.	Comprender mejor la situación interna de cada economía es un paso crucial para simplificar los procedimientos comerciales, reducir el papeleo y facilitar la logística transfronteriza en general.

4. Publicar un informe anual sobre el Estado de la Logística o una evaluación de la situación de la logística interna de una economía usando datos existentes de organizaciones internacionales u otras fuentes, cuando ello sea posible.	Este análisis, que se haría en forma voluntaria, ayudaría a identificar las debilidades y las historias de éxito dentro de cada economía, que ayudarían a la evaluación y comprensión de distintas economías y también respaldarían el uso eficiente de los recursos de facilitación del comercio y de logística.
5. Mantener un acuerdo regional o red de comunicación para compartir recursos de información relativos a la logística de manera sistemática para beneficio de los sub-proveedores locales y regionales de las PyMEs.	Dichos acuerdos y redes promoverán el intercambio de información entre economías y beneficiará a todas las economías de APEC y a sus sub-proveedores locales y regionales.
6. Mantener y brindar información comercial estandarizada, actual y completa, local o regional, que sea de fácil acceso para los sub-proveedores locales y regionales.	La adopción de esta recomendación reducirá las barreras de entrada al mercado de los sub-proveedores locales/regionales.
PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS	
7. Crear una plataforma online descentralizada para la comunicación entre los países que permita el intercambio de información sobre logística, a voluntad de cada uno, por Internet.	El uso de la tecnología para facilitar el intercambio de información permite una comunicación más rápida y un uso más eficiente de los recursos humanos de cada economía.
8. Preparar guías para alentar a las empresas privadas a que brinden logística transfronteriza en tiempo real e información sobre las cadenas de suministro al público por medio de la plataforma online.	La participación del sector privado es un elemento clave para que el sector gubernamental pueda comprender mejor la situación y las necesidades de la industria de la logística.
9. Permitir y empoderar al personal pertinente de las entidades gubernamentales vinculadas con el comercio transfronterizo de cada economía para que participen y contribuyan a la plataforma online de intercambio de información sobre logística.	

POTENCIAR LA COMPETITIVIDAD	
10. Implementar políticas efectivas y eficientes de promoción de la logística entre fronteras basadas en una visión holística de las cadenas de suministro/valor y del comercio regional.	Reduce los imprevistos para el sub-proveedor local y regional y así promueve emprendimientos en nichos o mercados nuevos o en mercados verticales de logística más especializados. Permite a las economías comprender cómo operan sus respectivos sistemas logísticos y alienta a los sub-proveedores a expandir sus servicios a otras economías.
11. Poner los recursos de información sobre logística entre fronteras a disposición de los sub-proveedores locales pequeños y medianos.	Una mejor información lleva a una mejor inteligencia comercial de los sub-proveedores locales y beneficia a las PyMEs, al permitirles competir en mejores condiciones.
12. Al hacer la autoevaluación, usar los informes sobre el Estado de la Logística y las fuentes existentes de datos e información como herramientas para comparar las economías y reconocer los problemas potenciales del otro lado de la frontera que de otro modo serían difíciles de identificar.	
13. Promover los sistemas de certificación del personal aduanero y de frontera y proporcionar programas de capacitación en esta área.	Si se incorporan sistemas de certificación y se verifica que el personal de logística asiste periódicamente a los programas de capacitación continua y recibe diferentes niveles de certificaciones, se puede mejorar la calidad y competitividad internacional del personal de logística.
14. Generar programas de fortalecimiento de las capacidades para ayudar a que los proveedores de servicios logísticos locales/regionales cumplan con las actuales exigencias del mercado.	Aumenta la competencia, disminuye los costos y reduce los obstáculos para el ingreso a los mercados.

Fuente: Apéndice 6 del Informe CTI de 2013 presentado a los Ministros de APEC. Disponible en inglés en http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=1457.