



**BOLETÍN**  
FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



[www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

Edición No. 181, septiembre 2001

## LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN EL FORO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA ASIA-PACÍFICO (APEC) <sup>1</sup>

En términos de su contenido, este artículo sigue la línea del [Boletín FAL No. 167](#), si bien ahora se revisa exclusivamente lo que ha ocurrido en materia de facilitación del comercio en APEC. Así, se amplían y actualizan los antecedentes anteriormente entregados en el citado Boletín. Además, se han incorporado más elementos analíticos. Para mayores antecedentes o comentarios, sírvase contactar al autor del presente artículo: Miguel Izam ([mizam@eclac.cl](mailto:mizam@eclac.cl)), funcionario de la Unidad de Comercio Internacional de la CEPAL.

### I. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

En APEC han habido algunos avances en ciertas áreas de la facilitación del comercio, si bien éstos son todavía mejorables. Los más importantes de tales avances se refieren a la introducción de un sistema más rápido de inspección y de valorización aduanera, así como a la utilización progresiva de procedimientos electrónicos para reducir el papel en los trámites comerciales y mejorar la eficiencia de los negocios internacionales. Paralelamente, en otras áreas de la facilitación del comercio los progresos han sido escasos. Por ejemplo, en materia de estándares técnicos y de calidad, así como en lograr una participación más activa del sector privado. Luego, la facilitación del comercio en el Foro aún tiene bastante potencial de desarrollo. En este sentido el presente artículo explora algunas de las posibles causas de la situación actual y que pueden simultáneamente contribuir a maximizar sus logros futuros. Algunas de estas causas se refieren a que el funcionamiento de APEC es complejo y en particular lo es la forma en que este tema es abordado, a la necesidad de continuar en la línea de establecer una definición más precisa de la facilitación del comercio, y al mejoramiento de la asistencia técnica requerida en particular por las economías en desarrollo de este Foro.

### II. ANTECEDENTES

APEC fue establecido en 1989 en Australia. Originalmente el número de sus economías era 12 y en la actualidad son 21<sup>(2)</sup>. Se trata de un Foro importante internacionalmente, ya que es responsable de más de 40% del valor del comercio mundial. Los principios generales de APEC son los nueve siguientes: comprehensividad, consistencia con la Organización Mundial del Comercio (OMC), comparabilidad, no discriminación, transparencia, no aplicabilidad de nuevas trabas al comercio y a la inversión, comienzo simultáneo y proceso continuo de aplicación de tratamientos temporales diferenciados, flexibilidad, y cooperación. Además, las decisiones de APEC sólo surgen a partir del consenso y la adopción de sus medidas tiene un carácter voluntario y no necesariamente vinculante para sus economías. A esto se suma que los mecanismos definidos por APEC, así como la forma particular de su funcionamiento y de su institucionalidad, como se verá después, son elementos determinantes de un Foro con identidad propia. Luego, por muchas de las razones anteriores, APEC no se parece a ninguno de los esquemas formales de integración económica conocidos. Además, cabe consignar que este Foro cuenta desde 1993 con una Secretaría relativamente pequeña, ubicada en Singapur.

Un paso decisivo en la definición de la identidad de APEC fue la Declaración Ministerial de Bogor, Indonesia, de 1994. En lo fundamental, esta Declaración se plantea la creación de una área donde sea libre la circulación del comercio y de las inversiones. Esto debería ocurrir en el 2010 para las economías desarrolladas y en el 2020 para las en desarrollo. Además, en la Declaración, los Ministros decidieron que sus tres objetivos principales eran los siguientes:

- Fortalecer la apertura del sistema multilateral del comercio.
- Estimular la liberalización del comercio y de las inversiones.
- Intensificar la cooperación para el desarrollo en Asia-Pacífico.

A partir de estos objetivos, en 1995, en Japón, los Ministros aprobaron la denominada Agenda de Acción de Osaka (OAA), en la cual se estableció que el Foro de APEC estará basado en tres pilares fundamentales que son los siguientes:

- La liberalización del comercio y de la inversión.
- La facilitación del comercio.
- La cooperación técnica y económica.

Por otra parte, en 1996 se concreta el Plan de Acción de Manila, definiéndose el camino para lograr el cumplimiento de los tres objetivos de Bogor y se especifican las medidas generales que se adoptarían en relación con el funcionamiento de APEC y también con respecto a cada uno de los tres pilares fundamentales establecidos en la OAA.

### **III. PRINCIPALES MECANISMOS DE APEC Y SU RELACIÓN CON LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO**

En la OAA se establece que en APEC se adoptarán acciones diversas en las siguientes 15 áreas temáticas: tarifas, medidas no arancelarias, servicios (telecomunicaciones, transporte, energía y turismo), inversión, estándares y conformidad, procedimientos aduaneros, derechos de

propiedad intelectual, política de competencia, compras gubernamentales, desregulación, reglas de origen, solución de controversias, movilidad de personas de negocios, aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay, y acopio y análisis de información. En lo fundamental, estos aspectos serían abordados a partir de dos mecanismos distintos.

En primer lugar, mediante la elaboración por parte de cada una de las economías de un Plan de Acción Individual (IAP), que debería contener a todas las áreas temáticas mencionadas. El objetivo final de un IAP es establecer la liberalización unilateral del comercio y de las inversiones. No obstante que se trata de un compromiso voluntariamente adquirido, todas las economías de APEC están aplicando su propio IAP desde hace ya varios años. Los Planes de Acción Individual (IAPs) han tenido ciertos logros. Además, son sujetos a un proceso de revisión anual de carácter dinámico y sistemático.

En segundo lugar, existen los Planes de Acción Colectivos (CAPs), que se dedican a abordar de manera conjunta por algunas o todas las economías, cada una de las mismas 15 áreas temáticas ya señaladas. También los CAPs han tenido logros desde el inicio de su aplicación en 1996 y especialmente como consecuencia del proceso de revisión periódica a que están afectos. Además, entrañan el compromiso no vinculante de ser implementados por parte de las economías de APEC. Es importante destacar el alto grado de traslape, interdependencia y retroalimentación que tienen los CAPs con los IAPs.

Es interesante mencionar que tanto los CAPs como los IAPs han tenido una cierta evolución en su estructura. Sólo como ilustración cabe consignar que algunas de las 15 áreas originales han ido siendo reagrupadas de manera distinta a la concepción primaria. En efecto, actualmente las áreas correspondientes a las tarifas y a los aspectos no arancelarios funcionan conjuntamente. Lo mismo ocurre con la política de competencia y la desregulación, así como con la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y las reglas de origen. Por último, el tratamiento del tema del acopio y análisis de información funciona de manera más descentralizada.

Además, tanto los CAPs como los IAPs apuntan fundamentalmente y casi con el mismo énfasis a la consolidación de cada uno de los dos primeros de los tres pilares fundamentales de APEC ya mencionados, es decir, la liberalización del comercio y de la inversión, y la facilitación del comercio. Por su parte, una gran parte de las actividades que se realizan en el marco del tercer pilar, que corresponde a la cooperación técnica y económica (ECOTECH), funcionan como instrumentos de apoyo en relación con las necesidades que se derivan de los CAPs y de los IAPs. Por lo tanto, en los hechos y más allá de su diferencia analítica, los tres pilares fundamentales de APEC en buena medida actúan de manera conjunta, lo que le otorga un alto grado de complejidad a este Foro, pero en particular a la dinámica de su funcionamiento operacional.

Cabe consignar que otra parte de las tareas realizadas por la ECOTECH está orientada a contribuir al avance de otros ámbitos temáticos. Por ejemplo, la energía, la pesca, el desarrollo de los recursos humanos, la tecnología, los recursos marinos, las telecomunicaciones, el

turismo y el transporte. Aún cuando algunos de estos ámbitos coinciden con algunas de las 15 áreas específicas de los CAPs y de los IAPs, su objetivo y enfoque es independiente de éstos, ya que cada uno de estos nueve ámbitos temáticos es abordado individualmente por Grupos de Trabajo que están adscritos al Sub-Comité encargado de la ECOTECH. Obviamente que esto refuerza el carácter complejo de este Foro, especialmente porque algunas de las materias que se abordan en APEC son enfocadas simultáneamente desde cada uno de los tres pilares básicos que lo constituyen. Como se verá más adelante, esto tiene importantes consecuencias a la hora de definir el concepto de facilitación del comercio en este Foro, así como también con respecto a la forma de encararlo operacionalmente. Estas dificultades también se expresan en el organigrama de APEC.

#### **IV. ALGUNOS ASPECTOS DE LA INSTITUCIONALIDAD DE APEC Y SUS IMPLICANCIAS EN RELACIÓN CON LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO**

El organigrama de APEC considera un amplio abanico de instancias que se encargan de una gran diversidad temática. El punto más alto de su verticalidad es la Reunión Informal de los Líderes de las Economías. En segundo nivel están las Reuniones Ministeriales. En tercer nivel están las Reuniones de Oficiales de Alto Nivel (SOM). Más abajo hay Grupos de Trabajo y Sub-Comités, Sub-Grupos de Trabajo y Comités; un Grupo de Consejeros Ad Hoc y un Grupo de Conducción, que son la operacionalización de Fuerzas Operantes; Grupos de Expertos y Grupos de Expertos Informales. Además, la cobertura temática es muy diversa e incluye algunos temas nuevos como por ejemplo la protección al medio ambiente y la pequeña y mediana empresa. En resumen, el espectro temático va desde la integración de género hasta el comercio electrónico. Este último ámbito depende jerárquicamente, así como también otros, de las SOM. A su vez, este órgano supervisa al Comité de Comercio e Inversión (CTI). Finalmente, algunos asuntos que forman parte de un mismo ámbito temático pueden depender de instancias superiores distintas, las que pueden estar entre sí relacionadas de una manera horizontal o vertical, lo que genera confusión. Esta complejidad y descentralización le otorga una dificultad adicional a APEC para abordar el trabajo de ciertos temas.

Otro aspecto a destacar con respecto a la orgánica de este Foro es que en un nivel lateral intermedio a los dos organismos máximos se encuentra el Consejo Asesor de Negocios de APEC (ABAC), creado en 1995. Aparte de asesorar a los Líderes y a los Ministros del Foro, el ABAC también hace recomendaciones en diversas áreas temáticas o actividades económicas. Por el hecho de estar constituido principalmente por el sector privado, es comprensible que su principal ámbito de interés sea la facilitación del comercio. Esto explica que este órgano esté bastante involucrado en los trabajos realizados en tal sentido por diferentes instancias de APEC. Por ejemplo: movilidad de hombres de negocios, procedimientos aduaneros, comercio electrónico, transporte, telecomunicaciones y turismo. Debe destacarse la importancia que APEC le otorga a algunos sectores de la sociedad civil, ya que también participan de manera muy directa en él otros organismos más o menos representativos del sector privado, si bien éstos no forman parte de su organigrama. Dos parecen ser los grupos que trabajan más cercanamente con este Foro: el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (más conocido como PBEC), constituido en 1967 e integrado exclusivamente por personas de negocios; y el

Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), creado en 1980 por representantes de negocios, gobiernos y académicos.

## V. LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN APEC

Como se dijo antes, analíticamente es difícil separar los tres pilares fundamentales que se establecieron para APEC en la OAA. Es decir, la liberalización del comercio y de la inversión, la facilitación del comercio, y la cooperación técnica y económica. Esta dificultad se expresa tanto en la estructura institucional del Foro como en su funcionamiento operacional. De los tres pilares mencionados, es particularmente difícil disociar al primero de ellos del segundo. Esa complejidad surgió en 1995, al observar que la primera parte de la OAA lleva por título liberalización y facilitación. Luego, obviamente que esta confusión se ha reflejado con cierta preferencia en materia de facilitación del comercio, no sólo por la gran cobertura temática del término facilitación del comercio en APEC, sino también porque no existe un ordenamiento de las principales áreas a abordar. Esto dificulta realizar trabajos más concentrados al respecto, como asimismo que los logros finales sean más eficientes y exitosos.

Así, aunque conceptualmente en algunos documentos oficiales de APEC la facilitación del comercio ha sido definida como todo lo realizado por el Foro, exceptuando la reducción de las barreras arancelarias, otros documentos también oficiales señalan que las actividades realizadas para eliminar estos obstáculos también están incluidas en dicho concepto. Luego, dada la amplitud del concepto, resulta difícil disociar la facilitación del comercio con APEC como un todo. Además, la facilitación del comercio en este foro se refiere tanto a las actividades realizadas colectivamente como a las emprendidas individualmente por las economías. Concretamente, en APEC la facilitación del comercio se ha relacionado explícitamente con todas y cada una de las 15 áreas temáticas principales que en conjunto forman parte tanto de los CAPs como de los IAPs, ya especificadas anteriormente.

Con todo, en APEC se han dado pasos significativos en diversos ámbitos de la facilitación del comercio. Los avances más importantes son la introducción de un sistema más rápido de despacho e inspección aduanera, de procedimientos de valorización y de evaluación aduanera más consistentes, de difusión para un uso más masivo del comercio electrónico y de una reducción del papel en los trámites comerciales. Además, entre otros temas, también se han obtenido algunos logros en uniformar los estándares y la conformidad, reducir el riesgo de las inversiones en energía, hacer más eficaz el acceso a los mercados de compras gubernamentales, simplificar los viajes de negocios, y adoptar el Sistema Electrónico de Intercambio de Datos para la Administración, el Comercio y el Transporte de las Naciones Unidas, más conocido por la sigla UN/EDIFACT. Con todo, se ha reconocido que estos avances son todavía parciales y que deben ser reforzados mediante acciones específicas a realizar en el futuro próximo. Este reconocimiento ocurrió en 1999 en la Cumbre de Auckland.

Además, en la Cumbre de Auckland los Ministros manifestaron una preocupación especial por la pequeña y mediana empresa, así como por mejorar la calidad de la asistencia técnica otorgada, en especial a las economías en desarrollo de APEC. Esto considerando que la

realidad económica y financiera de estas economías obstaculiza en particular la aplicación de las transformaciones administrativas y de capacitación de personal, ambas requeridas para que mejoren su desempeño en relación con la facilitación del comercio. También se acordó tener una mejor comunicación con el sector privado, en particular con respecto a difundir los logros alcanzados en materia de facilitación del comercio. Posteriormente, en la Reunión de Ministros Responsables de Comercio realizada en junio del 2000 en Australia, se definió otorgarle más prioridad al comercio electrónico y a la reducción del papeleo de los trámites asociados a las operaciones internacionales.

Con respecto a la necesidad de modificar y actualizar la agenda sobre facilitación del comercio en APEC, existe el compromiso formal de que esta situación sea mejorada en la segunda mitad del año 2001. Sin embargo, este compromiso parece radicar exclusivamente en ampliar las acciones hasta ahora realizadas. Es decir, al parecer, todavía no se ha pensado demasiado en la necesidad de acotar el número de temas a abordar y en establecer una adecuada jerarquía y coordinación entre ellos. Con todo, en esta perspectiva, los procesos de evaluación ya han permitido avanzado en algunos asuntos que podrían ser interesantes en un futuro cercano. A continuación se destacan tres puntos que se orientan en tal sentido.

## **VI. POSIBILIDADES FUTURAS SOBRE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN APEC**

Un primer punto a destacar surge de una publicación realizada por la Fundación Asia Pacífico de Canadá para el ABAC, fechada en julio de 2000. Se trata de un estudio basado en una encuesta que se aplicó a 461 personas de negocios de las diferentes economías del Foro. En esencia, el resultado es que tres son las áreas temáticas más importantes para abordar en materia de facilitación del comercio en APEC. En orden de importancia, se trata de los procedimientos aduaneros, de los estándares y conformidad, y de la movilidad de las personas de negocios. Estas tres áreas, con su correspondiente jerarquía, fueron después avalados por un documento oficial del Foro, de noviembre de 2000. Entre otros objetivos, este último estudio se plantea la necesidad de dar prioridad a algunas áreas de trabajo de APEC y la posibilidad de fortalecer su Secretaría.

El segundo punto a destacar son los avances verificados en el Taller de Trabajo sobre Facilitación del Comercio de APEC, realizado en septiembre de 2000 en Singapur; es decir, entre las fechas de publicación de los dos documentos mencionados en el párrafo anterior. Además de los delegados de las economías del Foro, asistieron al evento representantes de diversos organismos internacionales como la OMC, el Banco Mundial (BM) y el PECC. El objetivo del Taller tuvo relación con renovar la agenda sobre la facilitación del comercio. Los principales asuntos que se hicieron presentes de manera común en todas las sesiones son los siguientes tres:

- Mirar el tema de la facilitación del comercio desde una perspectiva más horizontal. Así, dado que diversas tareas pertenecientes a este ámbito se realizan en distintas instancias, se recomienda establecer un enfoque temático selectivo, coordinado y supervisado de

manera centralizada por el CTI o las SOM. Al respecto cabe recordar estos dos órganos tienen una relación orgánica de carácter vertical.

- Hacer mayores esfuerzos para que el sector privado esté más involucrado en las acciones vinculadas a la facilitación del comercio.
- La facilitación del comercio está muy vinculada a elevar el nivel de la cooperación técnica, especialmente con las economías en desarrollo. El objetivo sería que éstas puedan mejorar sus sistemas de inmigración, aduanas, y procedimientos y estándares, así como su infraestructura física y la calificación de sus recursos humanos, para introducir más fácilmente el uso del comercio electrónico.

A modo de resumen, con el apoyo de documentos de base, en el Taller se discutieron los cuatro siguientes temas de manera separada:

- Movilidad del trabajo y de personas de negocios.
- Reforma de estándares y regulaciones.
- Procedimientos aduaneros.
- Comercio electrónico.

En términos generales, en el Taller se concluyó que APEC debería lograr mayores avances en relación con acuerdos de reconocimiento mutuo en materia de estándares técnicos y de calidad, que el CTI desarrolle una agenda clara sobre facilitación del comercio y que coordine de manera muy transparente los trabajos de todas las instancias que hacen algo en este tema, y que se fortalezca la correspondiente cooperación técnica y económica, en especial la dirigida a los países en desarrollo. Por su parte, el PECC sugirió que en vez de establecer reglas se desarrollen principios para fomentar la facilitación del comercio para ser incluidos en los CAPs y en los IAPs. Asimismo, el representante del BM enfatizó la importancia de un enfoque horizontal que resuelva los problemas de coordinación entre el CTI y las SOM. En suma, parece que la tendencia futura apunta a la selectividad en materia de facilitación del comercio en APEC y en lograr un funcionamiento institucional de carácter global más organizado y claro, que obviamente también pueda contribuir a que se logre una mayor eficiencia en las áreas temáticas vinculadas con la facilitación del comercio.

El tercer punto a destacar es lo abordado con respecto a la facilitación del comercio en la última Reunión de Ministros Responsables de Comercio de APEC, recientemente realizada en Shanghai el 6 y 7 de junio de 2001. En ella se acordó un conjunto de nueve Principios sobre Facilitación del Comercio, desarrollado por la Fuerza Operante a cargo de Hong Kong-China. Los Principios son los siguientes: transparencia; comunicación y consultas; simplificación, practicabilidad y eficiencia; no-discriminación; consistencia y predictibilidad; armonización, estandarización y reconocimiento; modernización y el uso de nueva tecnología; procesos debidos; y cooperación. Además, los Ministros recibieron una propuesta de Canadá, que contiene una recomendación para crear un Programa Integrado de Construcción de Capacidad en el Foro para enfrentar el tema de la facilitación del comercio. Finalmente, se hizo mención a la importancia de que las economías de APEC adopten la Convención Revisada de Kioto sobre Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros. Se espera que estos temas

continúen siendo desarrollados en la próxima Reunión Cumbre de los Líderes de las Economías del Foro, que se llevará a cabo en octubre de 2001.

(1) Esta sigla, así como la mayoría de las utilizadas en el texto, corresponden a los nombres originales en inglés.

(2) Estas economías son Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Filipinas, Hong-Kong-China, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Papua Nueva Guinea, Perú, República de Corea, República Popular de China, Rusia, Singapur, Tailandia, Taipei-China y Vietnam.

---