

América Latina y el Caribe y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental

EXPERIENCIAS COMPARADAS EN EL ÁMBITO
DE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Sebastián Herreros



NACIONES UNIDAS

CEPAL



OBSERVATORIO
AMÉRICA LATINA
ASIA PACÍFICO



대한민국정부

The Government of
the Republic of Korea

América Latina y el Caribe y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental

Experiencias comparadas en el ámbito
de la facilitación del comercio

Sebastián Herreros



OBSERVATORIO
AMERICA LATINA
ASIA PACIFICO



대한민국정부
The Government of
the Republic of Korea

Este documento fue preparado por Sebastián Herreros, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Integración Económica, División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del convenio de cooperación entre la CEPAL y el Gobierno de la República de Corea para el período 2017-2019.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2020/74
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00423

Esta publicación debe citarse como: S. Herreros, "América Latina y el Caribe y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental: experiencias comparadas en el ámbito de la facilitación del comercio", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/74), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. América Latina y el Caribe y la ASEAN: una breve perspectiva comparada	7
II. Metodología de la tercera Encuesta Global sobre facilitación del Comercio Digital y Sostenible	11
III. Resultados de América Latina y el Caribe y de la ASEAN en la tercera Encuesta Global sobre facilitación del Comercio Digital y Sostenible	15
A. Panorama general	15
B. Resultados por tipos de medidas	18
IV. Conclusiones	27
Bibliografía	29
Anexos	31
Anexo 1 Preguntas incluidas en la tercera Encuesta Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible	32
Anexo 2 Definición de las diferentes etapas de implementación utilizadas en la tercera Encuesta Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible	34
Cuadros	
Cuadro 1 América Latina y el Caribe (ALC) y ASEAN: variables demográficas y económicas seleccionadas, 2019 o año más reciente disponible	7
Cuadro 2 Países de América Latina y el Caribe que participaron en la tercera Encuesta Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible	13
Cuadro 3 Países de América Latina y de la ASEAN: participación en acuerdos comerciales con los Estados Unidos y la Unión Europea y en el Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico	18

Cuadro 4	Países de América Latina y de la ASEAN: implementación de la ventanilla única electrónica de comercio exterior, mediados de 2019	22
----------	--	----

Gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe, ASEAN y países de altos ingresos de la OCDE: tiempo y costo promedio para exportar e importar, 2019	8
Gráfico 2	Países de América Latina y el Caribe y países miembros de la ASEAN: posición en el componente comercio transfronterizo del informe <i>Doing Business</i> 2020	9
Gráfico 3	Mundo (128 países) y regiones seleccionadas: tasas promedio de implementación en la tercera Encuesta Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible, 2019	16
Gráfico 4	Países de América Latina y el Caribe y de la ASEAN: tasas promedio de implementación en la tercera Encuesta Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible, 2019	16
Gráfico 5	América Latina y el Caribe (18 países) y ASEAN: tasas promedio de implementación en la tercera Encuesta Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible, por grupos de medidas.....	18
Gráfico 6	América Latina y el Caribe y ASEAN: tasas promedio de implementación de las medidas sobre transparencia de la Encuesta Global 2019	19
Gráfico 7	América Latina y el Caribe y ASEAN: tasas promedio de implementación de las medidas sobre formalidades de la Encuesta Global 2019	20
Gráfico 8	América Latina y el Caribe y ASEAN: tasas promedio de implementación de las medidas sobre cooperación institucional de la Encuesta Global 2019	21
Gráfico 9	América Latina y el Caribe y ASEAN: tasas promedio de implementación de las medidas sobre comercio sin papeles de la Encuesta Global 2019	22
Gráfico 10	América Latina y el Caribe y ASEAN: tasas promedio de implementación de las medidas sobre comercio transfronterizo sin papeles de la Encuesta Global 2019	23

Diagramas

Diagrama 1	Estructura de la tercera Encuesta Mundial sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible	11
Diagrama 2	Secuencia conceptual de la implementación de las medidas de facilitación del comercio incluidas en la Encuesta Global 2019.....	12

Introducción

Durante las últimas tres décadas, los países de todo el mundo han reducido sus aranceles de importación, tanto unilateralmente como mediante acuerdos comerciales multilaterales, regionales y bilaterales. A medida que la importancia relativa de los aranceles ha disminuido, la facilitación del comercio, definida por la Organización Mundial del Comercio (OMC) como "la simplificación, modernización y armonización de los procedimientos de exportación e importación"¹, se ha convertido en un factor clave de competitividad. Su importancia ha crecido a la par de la proliferación de redes internacionales de producción con una elevada fragmentación geográfica, caracterizadas por un intenso flujo transfronterizo de insumos, partes y componentes. En efecto, mientras mayor sea el número de cruces de fronteras requerido para la producción y exportación de un bien final, mayor será el costo en tiempo y dinero asociado a la preparación, presentación y procesamiento de la documentación requerida y a procedimientos de control como inspecciones.

La entrada en vigor en febrero de 2017 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), en el marco de la OMC, ha contribuido a relevar la importancia de este tema a nivel global. Por su parte, durante el primer semestre de 2020 la irrupción de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y las drásticas medidas de respuesta adoptadas por los gobiernos de todo el mundo han causado graves disrupciones en las cadenas globales de valor y en el comercio mundial. En un contexto de recesión global, el volumen de éste se contraería en 2020 en un rango de entre -13% (similar a su caída en 2009 durante la crisis financiera) y -32%, similar al desplome que sufrió durante la Gran Depresión de los años treinta (OMC, 2020^a). Esta situación ha puesto de relieve la necesidad de que las medidas de respuesta a la pandemia tengan el menor impacto posible en la fluidez del comercio mundial. De lo contrario, se estarán profundizando y prolongando tanto la crisis sanitaria como la recesión mundial prevista para 2020². A la facilitación del comercio le cabe un rol central en que así sea.

¹ Véase [en línea] https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm.

² Véase el llamado en este sentido hecho por el Secretario General de la UNCTAD, Mukhisa Kituyi, el 25 de marzo de 2020, titulado "Coronavirus: Let's keep ships moving, ports open and cross-border trade flowing", [en línea] <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2311>.

Este documento compara los niveles de implementación de un conjunto de medidas de facilitación del comercio en 18 países de América Latina y el Caribe con los obtenidos por los 10 estados miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). El análisis se basa en los resultados de la tercera Encuesta Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible (en adelante Encuesta Global 2019), una iniciativa conjunta de las cinco Comisiones Regionales de las Naciones Unidas. La encuesta se realizó en todo el mundo durante el primer semestre de 2019, por lo que sus resultados proporcionan una imagen relativamente reciente de los niveles de implementación actuales en ambas regiones³. Desde el punto de vista de América Latina y el Caribe, el principal interés de este ejercicio radica en comparar su desempeño con el de una agrupación cuyos miembros —al igual que los países de la región— exhiben niveles de desarrollo muy disímiles, pero que en su conjunto muestra una mayor inserción en el comercio vinculado a cadenas de valor.

El resto de este documento está estructurado como sigue. En la sección I se presenta una breve caracterización de América Latina y el Caribe y la ASEAN en términos de población, producto, participación en el comercio mundial y resultados en el componente comercio transfronterizo del estudio *Doing Business* del Banco Mundial. En la sección II se describe la estructura y metodología de la Encuesta Global 2019, y en la sección III se examinan los resultados obtenidos por ambas agrupaciones. En la sección IV se presentan algunas conclusiones.

³ El informe sobre América Latina y el Caribe fue preparado por la CEPAL (CEPAL, 2019b), mientras que el informe sobre la ASEAN fue preparado por la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP, 2019b). Ambos informes y los resultados de los 128 países participantes de todas las regiones se pueden consultar en <https://untfsurvey.org/>.

I. América Latina y el Caribe y la ASEAN: una breve perspectiva comparada

América Latina y el Caribe y la ASEAN poseen una población similar, que en ambos casos representa un poco más del 8% de la población mundial. Sin embargo, el PIB de la primera es un 84% mayor que el de la segunda (medido en dólares corrientes), y su PIB por habitante es un 89% mayor (véase el cuadro 1). En efecto, los tres países más populosos de la ASEAN (Indonesia, Filipinas y Vietnam), que en 2018 representaron el 72% de su población total, tenían en ese año un PIB por habitante inferior a los 4.000 dólares (en Indonesia y Filipinas) y a los 3.000 dólares (en Vietnam). Asimismo, tres miembros de la ASEAN (Camboya, Lao RDP y Myanmar) pertenecen al grupo de los países menos adelantados. Por el contrario, en América Latina y el Caribe, tres de los cuatro países más populosos (Brasil, México y Argentina) poseen un PIB per cápita superior a la media regional, y solo un país (Haití) está clasificado como menos adelantado.

Cuadro 1
América Latina y el Caribe (ALC) y ASEAN: variables demográficas y económicas seleccionadas, 2019 o año más reciente disponible

Variable	ALC	ASEAN
Población, 2019 (millones de personas)	644	661
PIB, 2018 (billones de dólares corrientes)	5,46	2,97
PIB per cápita, 2018 (dólares corrientes)	8 566	4 543
Crecimiento anual promedio del PIB, 2010-2018 ^a	2,2%	5,5%
Stock IED, 2018 (billones de dólares corrientes) ^b	2,12	2,38
Participación en exportaciones mundiales de bienes, 2019	5,6%	7,5%
Participación en importaciones mundiales de bienes, 2019	5,6%	7,2%
Coefficiente de apertura, 2018 ^c	40,4%	96,8%
Participación exportaciones intragrupo en exportaciones totales de bienes, 2018	16,4%	24,1%
Participación importaciones intragrupo en importaciones totales de bienes, 2018	14,8%	21,8%

Fuente: Autor, con información de la base de datos UNCTADSTAT, excepto para la tasa de crecimiento del PIB (base de datos Perspectivas de la Economía Mundial, octubre de 2019 del Fondo Monetario Internacional) y el comercio intragrupo (ASEAN 2019 y CEPAL 2019³).

^a Las cifras de la ASEAN corresponden al promedio simple de todos sus miembros excepto Singapur.

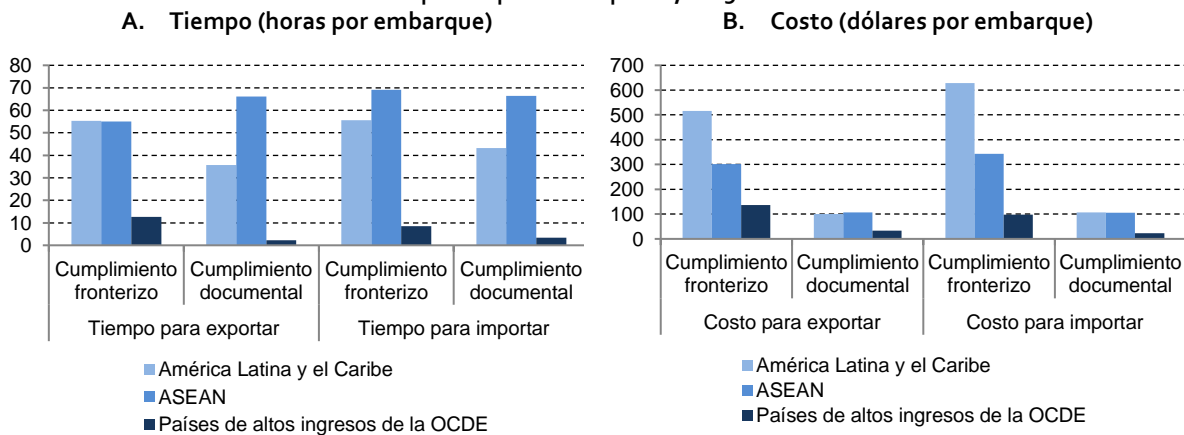
^b Excluye a los centros financieros del Caribe.

^c Corresponde a la suma de las exportaciones e importaciones de bienes dividida por el PIB.

Si bien el tamaño de la economía de la ASEAN es menor que el de la región, la brecha se viene cerrando, ya que su tasa media de crecimiento en el período 2010-2018 fue casi el doble de la de ésta. Asimismo, la ASEAN posee un mayor acervo de inversión extranjera directa (IED) y una participación más alta en el comercio mundial de bienes. De hecho, la ASEAN es una agrupación mucho más dependiente del comercio que América Latina y el Caribe: en 2018, su coeficiente de apertura fue cercano al 100% del PIB y duplicó con creces el de la región. Asimismo, sus miembros exhiben una mayor interdependencia comercial que los países de la región, lo que se refleja en el mayor peso del comercio intragrupo en el comercio total.

Tanto América Latina y el Caribe como la ASEAN enfrentan desafíos considerables en términos de reducir los costos no arancelarios y el tiempo asociado con el comercio exterior. Así lo revelan los resultados del componente de comercio transfronterizo del informe anual *Doing Business* del Banco Mundial. Este mide el tiempo y el costo (excluidos los aranceles) de tres conjuntos de procedimientos - cumplimiento documental, cumplimiento fronterizo y transporte interno— asociados a la exportación e importación de un cargamento de mercancías⁴. En general, ambas agrupaciones se desempeñan mejor que otras regiones en desarrollo, como África subsahariana, Asia meridional y Oriente Medio y África del Norte. Sin embargo, su desempeño se ubica lejos del de los países desarrollados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
América Latina y el Caribe, ASEAN y países de altos ingresos de la OCDE: tiempo y costo promedio para exportar e importar, 2019^a



Fuente: Autor, con información del Banco Mundial, *Doing Business* 2020, [en línea] <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>.

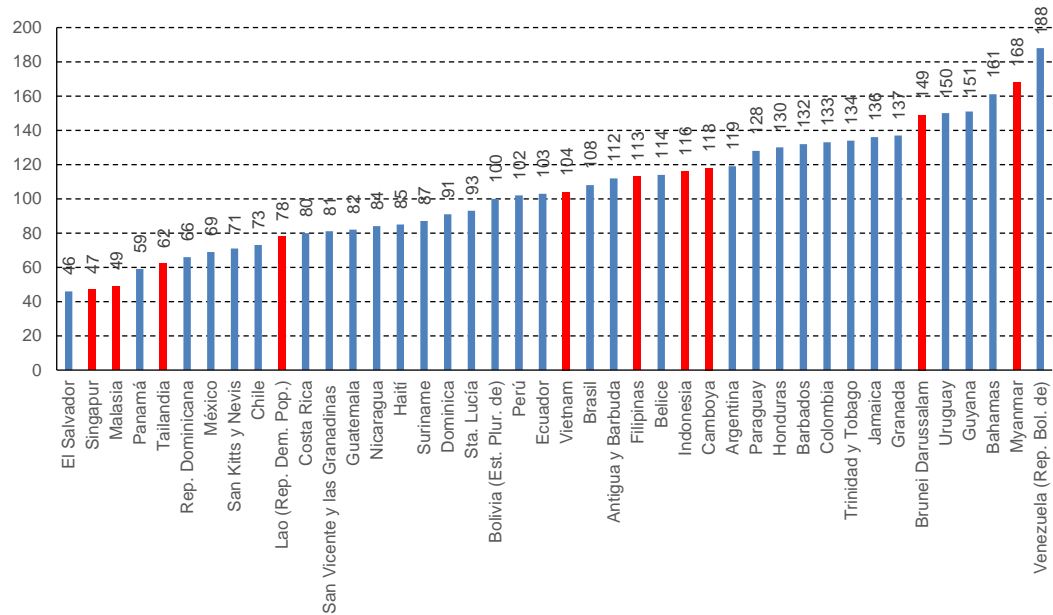
^a El cumplimiento documental captura el tiempo y el costo asociados con el cumplimiento de los requisitos documentales de todas las agencias gubernamentales de la economía de origen, la economía de destino y cualquier economía de tránsito. El cumplimiento fronterizo captura el tiempo y el costo asociados con el cumplimiento de las regulaciones aduaneras de la economía y con las regulaciones relacionadas con otras inspecciones que son obligatorias para que el envío cruce la frontera, así como el tiempo y el costo de la manipulación que se realiza en el puerto o frontera.

La gran heterogeneidad que caracteriza a los países de América Latina y de la ASEAN en términos de niveles de desarrollo y otras dimensiones se refleja también en sus resultados en el componente de comercio transfronterizo del estudio *Doing Business* (véase el gráfico 2). Con la excepción de El Salvador y Singapur, ningún país latinoamericano ni de la ASEAN se ubica en el 25% superior de los resultados,

⁴ La puntuación y clasificación de los países no considera el componente de transporte interno, ya que éste depende en parte de factores no modificables como el tamaño del país y su topografía. Véase [en línea] <https://espanol.doingbusiness.org/es/methodology/trading-across-borders>.

franja que es ocupada en su gran mayoría por los miembros de la Unión Europea y otros países de ese continente. En general, los países latinoamericanos y de la ASEAN que ocupan los puestos más altos en la clasificación son aquellos con un mayor ingreso por habitante, o que tienen una alta dependencia del comercio exterior, o que satisfacen ambos criterios.

Gráfico 2
Países de América Latina y el Caribe y países miembros de la ASEAN: posición en el componente
comercio transfronterizo del informe *Doing Business* 2020
(Sobre un total de 190 economías)

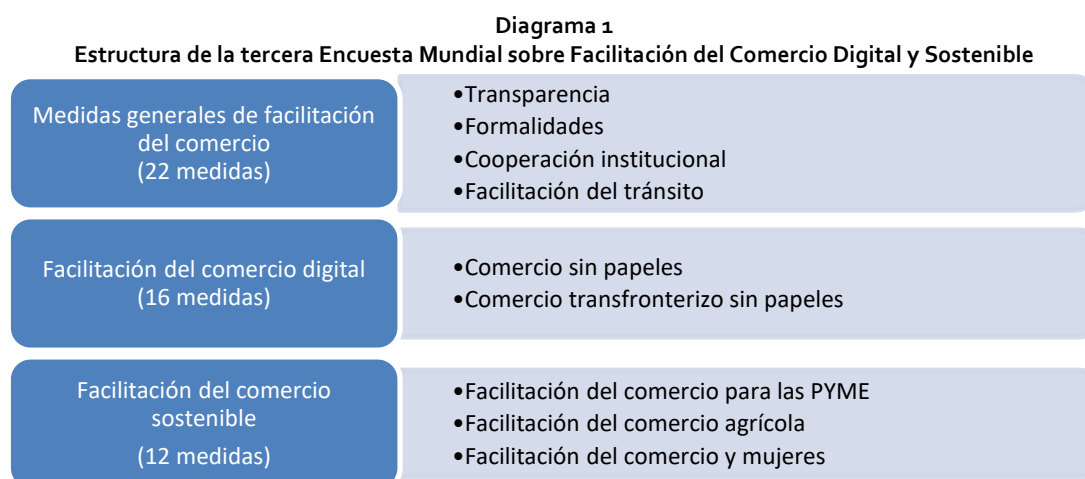


Fuente: Autor, con información de Banco Mundial, base de datos Doing Business 2020, [en línea] <https://espanol.doingbusiness.org/es/data/exploretopics/trading-across-borders>.

Nota: las barras azules corresponden a países de América Latina y el Caribe, y las barras rojas a países de la ASEAN.

II. Metodología de la tercera Encuesta Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible

A diferencia del estudio *Doing Business*, que mide resultados, la Encuesta Global 2019 se centra en los insumos, es decir, el grado de implementación de las medidas de facilitación del comercio en cada país participante. Ella incluye 50 medidas clasificadas en tres grupos y nueve subgrupos (véase el diagrama 1 y el anexo 1). El primer grupo (Medidas generales de facilitación del comercio) corresponde casi íntegramente a disposiciones contenidas en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC (AFC). Por el contrario, la mayoría de las medidas correspondientes a la facilitación del comercio digital no se incluyen específicamente en el AFC, aunque apoyarían una mejor implementación de este. La mayoría de las medidas del grupo facilitación del comercio sostenible tampoco están expresamente incluidas en el AFC.



Fuente: Autor.

El núcleo de la Encuesta Global está conformado por las medidas relativas a cooperación institucional, transparencia, formalidades, comercio sin papeles y comercio transfronterizo sin papeles. La relación entre ellas puede conceptualizarse en términos de una secuencia lógica (véase el diagrama 2). El punto de partida es el establecimiento del marco institucional necesario para priorizar y coordinar la

implementación de las medidas de facilitación del comercio. El siguiente paso es hacer que los procesos comerciales sean más transparentes, haciendo pública la información sobre las leyes, reglamentos y procedimientos existentes y consultando a las partes interesadas cuando se desarrollen nuevas regulaciones. El tercer paso es diseñar e implementar formalidades comerciales más simples y eficientes. Estos procesos rediseñados y simplificados pueden implementarse primero sobre la base de documentos en papel, pero su posterior digitalización permite nuevas ganancias de eficiencia. El paso final es permitir que el intercambio electrónico de datos y documentos se produzca no solo entre agentes ubicados dentro de un mismo país (exportadores, importadores, entidades de gobierno, empresas de logística, etc.), sino también entre actores situados en los distintos países que participan en una transacción comercial.

Diagrama 2
Secuencia conceptual de la implementación de las medidas de facilitación del comercio
incluidas en la Encuesta Global 2019



Fuente: Autor, sobre la base de CESPAP (2019a).

Cada pregunta en la Encuesta Global está relacionada con una medida específica y tiene cinco respuestas posibles: (i) Completamente implementada (3 puntos); (ii) Implementada parcialmente (2 puntos); (iii) Fase piloto (1 punto); (iv) No implementada (0 puntos); y (v) No sabe, que también recibe 0 puntos (véase la definición de cada opción en el Anexo 2). Todas las preguntas tienen el mismo peso para efectos del cálculo de las tasas de implementación promedio.

A fin de permitir la comparabilidad entre los resultados de los distintos países y regiones, las tasas promedio de implementación se calcularon sobre la base de un conjunto de 31 medidas correspondientes a los cinco subgrupos ya mencionados⁵. La tasa promedio de cada país corresponde a la suma de sus puntajes dividida por el puntaje máximo posible (93 puntos, correspondiente a "Implementación completa" en las 31 medidas) y multiplicada por 100. La tasa promedio de cada región es el promedio simple de las tasas promedio de los países que la integran.

La Encuesta Global fue remitida en enero de 2019 por la CEPAL a los gobiernos de todos los países de América Latina y el Caribe. Las encuestas se dirigieron a los ministerios de comercio o, si estos no existen, a aquellos que se ocupan principalmente de la política comercial. Se alentó la participación de los servicios de aduanas y otros organismos que se ocupan de los procedimientos comerciales transfronterizos. Dieciocho países presentaron cuestionarios completos entre marzo y julio de 2019 (véase el cuadro 2). Estos países representaron el 93% de las exportaciones e importaciones de mercancías de la región en 2018.

⁵ De las 50 medidas incluidas en el Anexo 1, tres (Presentación electrónica de manifiestos de carga marítima, Alineación de días y horas de trabajo con países vecinos en los cruces fronterizos, y Alineación de formalidades y procedimientos con países vecinos en los cruces fronterizos) se excluyeron ya que no son relevantes para todos los países. Las cuatro medidas de facilitación del tránsito también se excluyeron por la misma razón. Además, se excluyeron todas las preguntas del grupo Facilitación del Comercio Sostenible, ya que estas solo se incorporaron en la tercera versión de la Encuesta Global en 2019.

Cuadro 2
Países de América Latina y el Caribe que participaron en la tercera Encuesta Global
sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible

País	Subregión	Entidad gubernamental coordinadora de las respuestas	¿El país participó en la segunda Encuesta Global (2017)?
Antigua y Barbuda	Caribe	Ministerio de Comercio e Industria	Sí
Belice	Caribe	Dirección General de Comercio Exterior	No
Guyana	Caribe	Ministerio de Relaciones Exteriores	No
República Dominicana	Caribe	Ministerio de Industria, Comercio y PYME	Sí
San Vicente y las Granadinas	Caribe	Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio	Sí
Trinidad y Tobago	Caribe	Ministerio de Comercio, Industria, Inversión y Comunicaciones	Sí
Costa Rica	Centroamérica y México	Ministerio de Comercio Exterior	Sí
El Salvador	Centroamérica y México	Ministerio de Economía	Sí
Guatemala	Centroamérica y México	Ministerio de Economía	No
México	Centroamérica y México	Secretaría de Economía	Sí
Panamá	Centroamérica y México	Ministerio de Comercio e Industria	Sí
Argentina	América del Sur	Ministerio de Relaciones Exteriores	Sí
Brasil	América del Sur	Ministerio de Industria, Comercio y Servicios	Sí
Chile	América del Sur	Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores	Sí
Colombia	América del Sur	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Sí
Ecuador	América del Sur	Ministerio de Comercio	Sí
Paraguay	América del Sur	Ministerio de Relaciones Exteriores	Sí
Perú	América del Sur	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Sí

Fuente: Autor.

Al recibir los cuestionarios completos, las respuestas se tabularon y se les asignó un puntaje inicial. Posteriormente, la CEPAL realizó una investigación independiente para confirmar o modificar las respuestas proporcionadas por los países. Esto implicaba identificar el marco legal e institucional y los procedimientos y prácticas vigentes para cada medida. La infraestructura física y digital y los recursos humanos y financieros disponibles también se consideraron cuando esa información estaba disponible. Este ejercicio a menudo implicó interactuar nuevamente con las autoridades de los países participantes para plantearles preguntas de seguimiento. Las respuestas de los países validadas por la CEPAL —es decir, las respuestas confirmadas o enmendadas por la CEPAL sobre la base de una investigación documental independiente— se consideran definitivas. Los gráficos, cuadros y análisis presentados en este informe se basan en los datos validados. Los eventos que tuvieron lugar después de la recepción de las respuestas no se reflejan en el informe.

El procedimiento usado por la CESPAP en el caso de los países de la ASEAN fue similar al seguido por la CEPAL en América Latina y el Caribe. La principal diferencia es que, en el caso de la CESPAP, las encuestas se dirigieron no solo a los gobiernos, sino también a expertos en facilitación del comercio de los sectores empresarial y académico. Por ello, en algunos casos se recibió más de un cuestionario respondido por país. Los cuestionarios fueron procesados por la CESPAP para asignar una sola respuesta a cada pregunta, y su validación final estuvo a cargo de los gobiernos (CESPAP, 2019b).

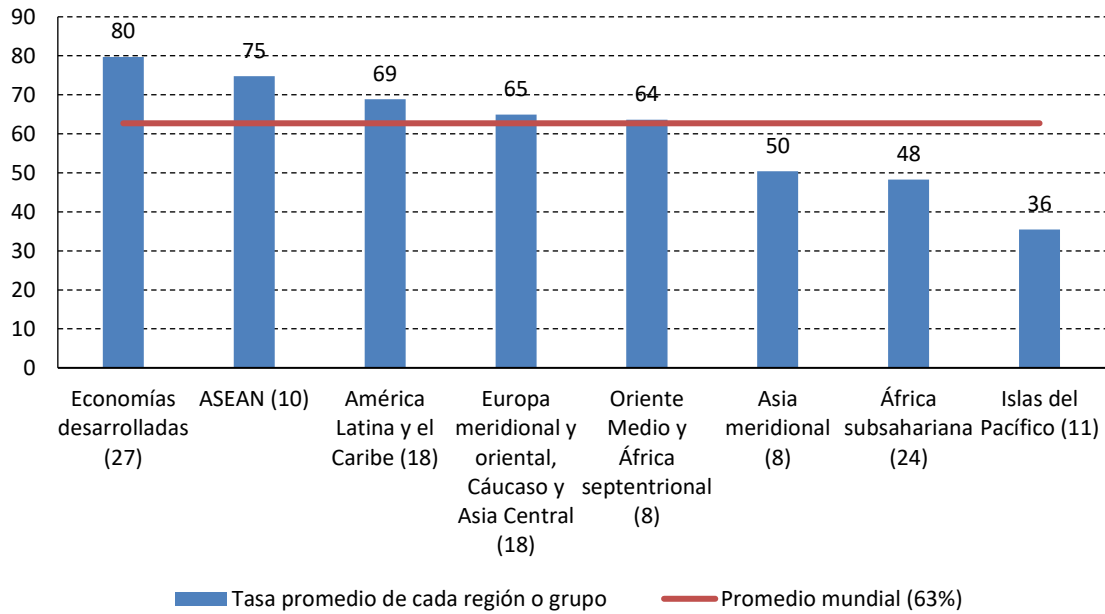
III. Resultados de América Latina y el Caribe y de la ASEAN en la tercera Encuesta Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible

A. Panorama general

La tasa de implementación promedio de los 18 países de América Latina y el Caribe que participaron en la Encuesta Global 2019 fue del 69% (véase el gráfico 3). Esta cifra se ubica seis puntos porcentuales por encima del promedio de los 128 países participantes en todo el mundo, y es la segunda más alta entre las regiones en desarrollo, solo por detrás de la ASEAN (75%).

Los promedios regionales relativamente altos obtenidos por América Latina y el Caribe y por la ASEAN esconden una heterogeneidad significativa entre los países que las integran. En el caso de América Latina y el Caribe, se registró una diferencia de casi 50 puntos porcentuales entre la tasa de implementación más alta y la más baja (véase el gráfico 4A). México tuvo la tasa más alta en 2019, seguido por varios países sudamericanos y Costa Rica. En el otro extremo, los seis países con puntajes por debajo del promedio regional pertenecen a Centroamérica y el Caribe. Cuatro de ellos —todos del Caribe— obtuvieron tasas de implementación inferiores al 50%. La heterogeneidad en los resultados es menor en el caso de la ASEAN, con una diferencia de 35 puntos porcentuales entre el promedio más alto (Singapur, 94%) y el más bajo: Lao (RDP), con un 59% (véase el gráfico 4B). Cabe notar que, pese a que la ASEAN incluye a tres países menos adelantados (Camboya, Myanmar y Lao RDP), ninguno de ellos obtuvo un puntaje inferior al 50%.

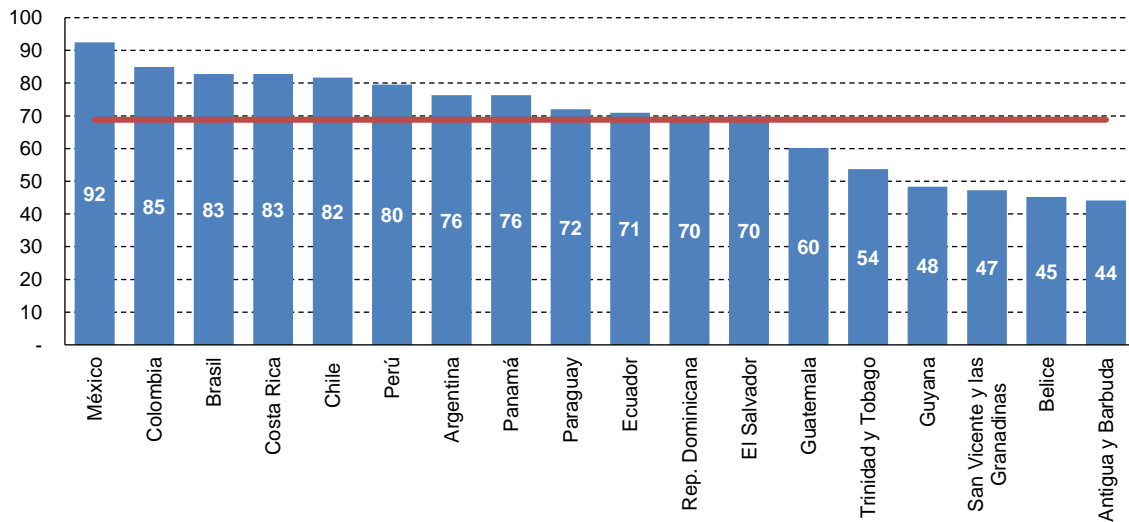
Gráfico 3
Mundo (128 países) y regiones seleccionadas: tasas promedio de implementación
en la tercera Encuesta Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible, 2019^a
(En porcentajes)



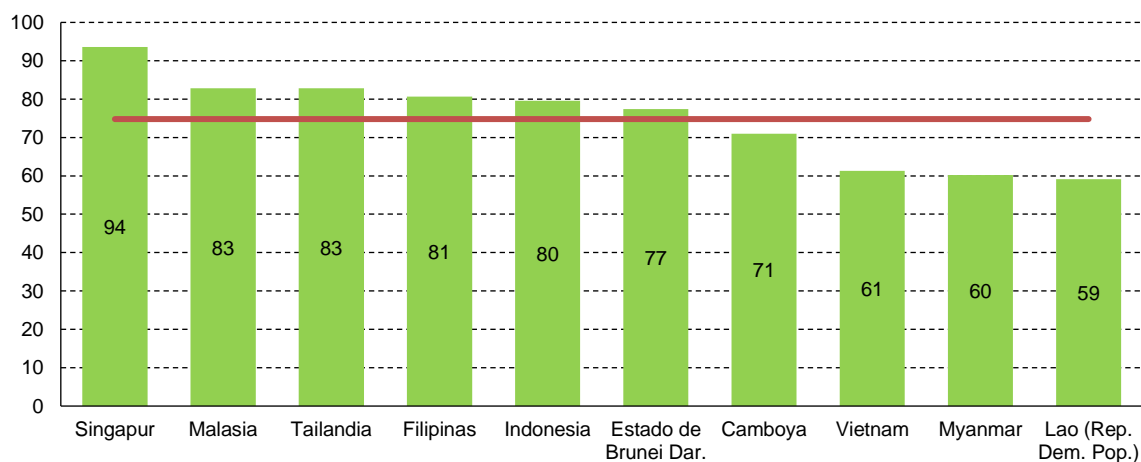
Fuente: Autor, con información de UN Global Survey on Digital and Sustainable Trade Facilitation, [en línea] <https://untfsurvey.org/>.
^a Las cifras entre paréntesis indican el número de países en cada región o grupo que participaron en la encuesta.

Gráfico 4
Países de América Latina y el Caribe y de la ASEAN: tasas promedio de implementación en la tercera Encuesta
Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible, 2019
(En porcentajes)

A. América Latina y el Caribe (18 países)



B. ASEAN (10 países)



Fuente: Autor, con datos de UN Global Survey on Digital and Sustainable Trade Facilitation, [en línea] <https://untfsurvey.org/>.

^a Las líneas rojas representan el promedio regional de América Latina y el Caribe (69%) y de la ASEAN (75%).

En general, tanto en la región como en la ASEAN los países mejor ubicados en la Encuesta Global tienden a ser también los de mayor ingreso por habitante. Esta regularidad es particularmente clara en la ASEAN, con Singapur, Malasia y Tailandia ocupando los tres primeros lugares y los cuatro miembros menos desarrollados ocupando los últimos cuatro puestos⁶. En el caso de América Latina y el Caribe, la correlación entre ingreso per cápita y desempeño en la Encuesta Global es menos marcada, y la principal excepción la constituyen algunos países del Caribe. Antigua y Barbuda, el país con la tasa de implementación más baja, tiene el segundo PIB per cápita más alto de la muestra. Por su parte, Trinidad y Tobago, el país más rico del grupo en términos per cápita, obtiene una tasa de implementación del 54%, 15 puntos porcentuales por debajo del promedio regional.

Otras variables además del ingreso per cápita también son relevantes para explicar el desempeño de un país en la Encuesta Global. Entre ellas se incluyen sus capacidades institucionales, membresía en acuerdos de libre comercio (TLC) o mecanismos de integración económica que incluyen compromisos en facilitación del comercio, y factores geográficos como ser una isla o un país sin litoral, entre otros. En este contexto, un aspecto común a los países participantes de América Latina y el Caribe y de la ASEAN es su participación en varios TLC con socios desarrollados como los Estados Unidos y la Unión Europea (véase el cuadro 3). Dichos acuerdos incluyen compromisos en materia de facilitación del comercio que suelen exceder los pactados a nivel multilateral en el AFC. Este factor podría explicar en parte el mejor desempeño promedio de ambos grupos en relación con otras regiones en desarrollo que no han participado tan extensivamente en ese tipo de acuerdos.

⁶ La principal "anomalía" en este sentido es que Filipinas e Indonesia obtienen un mejor puntaje que el Estado Brunei Darussalam, país que se ubica entre los más ricos del mundo en términos de PIB por habitante. Cabe notar que este país se ubica también en puestos rezagados en el componente de Comercio Transfronterizo del Estudio Doing Business 2020.

Cuadro 3
Países de América Latina y de la ASEAN: participación en acuerdos comerciales con los Estados Unidos y la Unión Europea y en el Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico

Socio o acuerdo	América Latina y el Caribe	ASEAN
Estados Unidos	Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana (acuerdos vigentes)	Singapur (vigente)
Unión Europea	Antigua y Barbuda, Belice, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago (acuerdos vigentes)	Singapur (vigente), Vietnam (firmado), Indonesia (negociaciones en curso)
TPP ^b	Argentina, Brasil, Paraguay (negociación concluida en junio de 2019) ^a México (vigente), Chile y Perú (firmado, no vigente)	Singapur, Vietnam (vigente), Estado de Brunéi Darussalam y Malasia (firmado, no vigente)

Fuente: Autor, con información de Organización de Estados Americanos, Sistema de Información sobre Comercio Exterior, [en línea] www.sice.oas.org, y Banco Asiático de Desarrollo, Asia Regional Integration Center, [en línea] <https://aric.adb.org/fta-country>.

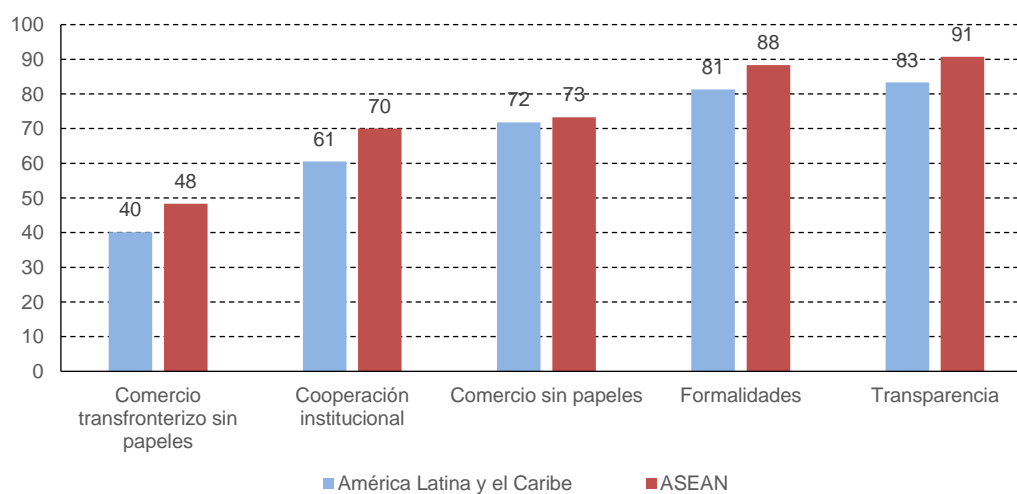
^a Incluye también a Uruguay.

^b Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico.

B. Resultados por tipos de medidas

Tanto América Latina y el Caribe como la ASEAN registran sus mejores resultados en las categorías de transparencia y de formalidades (véase el gráfico 5). Sus elevadas tasas de implementación en ambas (en torno al 90% en la ASEAN y sobre el 80% en la región) se explican porque ellas corresponden a las medidas más tradicionales de facilitación del comercio. De hecho, algunas ya fueron incluidas hace más de siete décadas en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), siendo desarrolladas y expandidas a comienzos de la década pasada en el AFC.

Gráfico 5
América Latina y el Caribe (18 países) y ASEAN: tasas promedio de implementación en la tercera Encuesta Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible, por grupos de medidas
(En porcentajes)

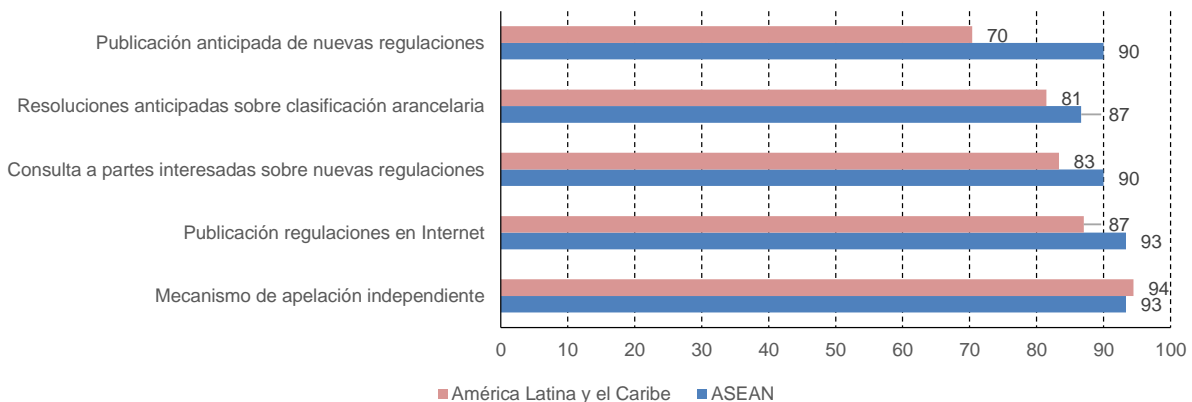


Fuente: Autor, con datos de UN Global Survey on Digital and Sustainable Trade Facilitation, [en línea] <https://untfsurvey.org/>.

Las medidas incluidas en la categoría de transparencia se basan en los artículos 1 al 4 del AFC. Ellas se refieren a la publicación de regulaciones de importación y exportación en Internet, consultas con las partes interesadas sobre nuevos proyectos de regulaciones, publicación anticipada o notificación de nuevas regulaciones antes de su entrada en vigor, emisión de resoluciones anticipadas sobre clasificación aduanera y la existencia de un mecanismo independiente para apelar las resoluciones de aduanas y otras agencias relevantes. Estas medidas se basan en, y amplían, los compromisos contenidos en el Artículo X (Publicación y administración de regulaciones comerciales) del GATT.

En materia de transparencia, ambas agrupaciones muestran tasas de implementación superiores al 80% en todas las medidas, excepto la publicación anticipada de nuevas regulaciones en América Latina y el Caribe, que registra un 70% (véase el gráfico 6). Pese a que esta medida no demanda una cuantiosa inversión financiera, tres países de la región (Guatemala, Paraguay y Trinidad y Tobago) reportaron no haberla implementado en absoluto. Por el contrario, en la ASEAN, siete países reportaron su implementación total, y los tres restantes (Camboya, Lao PDP y Myanmar) indicaron que la estaban implementado parcialmente.

Gráfico 6
América Latina y el Caribe y ASEAN: tasas promedio de implementación de las medidas sobre transparencia de la Encuesta Global 2019
(En porcentajes)



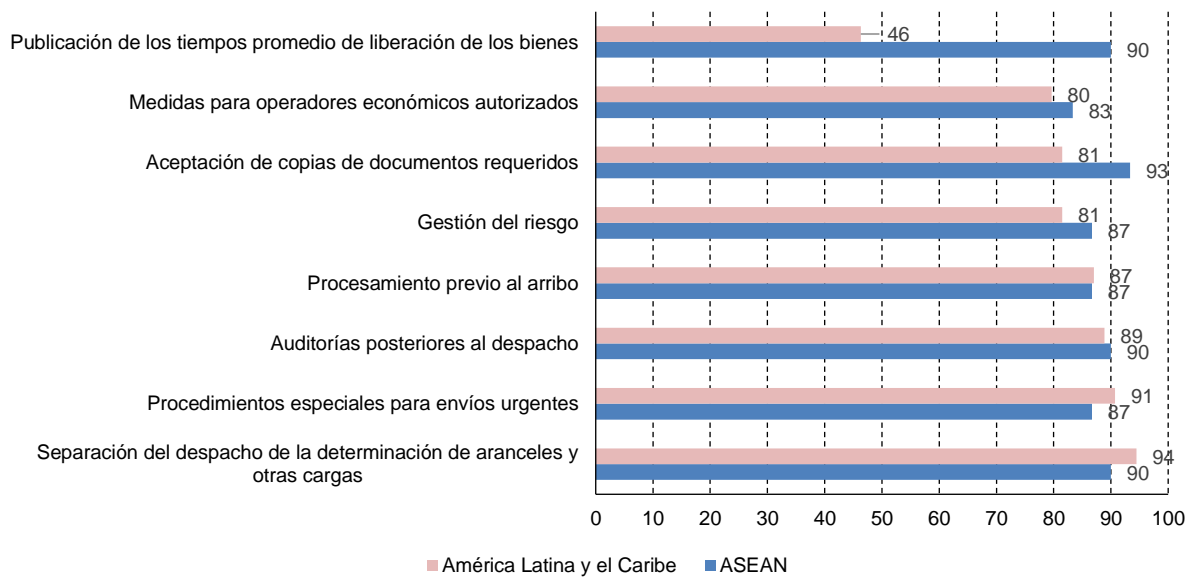
Fuente: Autor, con datos de UN Global Survey on Digital and Sustainable Trade Facilitation, [en línea] <https://untfsurvey.org/>.

La Encuesta Global incluye ocho medidas en la categoría de formalidades: gestión del riesgo, procesamiento previo a la llegada de las mercancías, auditoría posterior al despacho, separación de la liberación de las mercancías de la determinación final de los derechos de aduana, publicación de los tiempos promedio de liberación de las mercancías, facilidades para operadores económicos autorizados, facilidades para envíos urgentes, y aceptación de copias de los documentos de respaldo. Estas medidas se basan en los artículos 7 y 10 del AFC, los que, a su vez, se basan en el artículo VIII del GATT (Tasas y formalidades relacionadas con la importación y la exportación). En conjunto, las ocho medidas tienen por objeto simplificar los procedimientos requeridos para importar y exportar. Asimismo, varias de ellas han sido identificadas como especialmente relevantes para enfrentar los nuevos desafíos que plantea la irrupción de la COVID-19 (G20 2020, OMC 2020^b).

La situación de América Latina y el Caribe y de la ASEAN en el ámbito de las formalidades es similar a la ya descrita en materia de transparencia. Ambas agrupaciones registran tasas de implementación iguales o superiores al 80% en las ocho medidas incluidas, con una sola excepción

(véase el gráfico 7)⁷. La publicación por parte de las Aduanas de los tiempos promedio de liberación de los bienes alcanza una tasa de implementación de apenas el 46% en la región, la mitad que en la ASEAN. En efecto, solo 5 países (Brasil, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Perú) reportaron implementación total de esta medida, en tanto que ocho (Antigua y Barbuda, Belice, Chile, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago) indicaron que aún no la estaban implementando en absoluto. En contraste, en la ASEAN, siete países indicaron implementación total, y los tres restantes (Lao RDP, Myanmar y Vietnam), implementación parcial. Cabe destacar la importancia de esta medida para las redes internacionales de producción. Estas dependen de la llegada oportuna de insumos, partes y piezas importados, y por ende requieren minimizar la incertidumbre sobre los plazos requeridos para contar con ellos.

Gráfico 7
América Latina y el Caribe y ASEAN: tasas promedio de implementación de las medidas sobre formalidades de la Encuesta Global 2019
(En porcentajes)



Fuente: Autor, con datos de UN Global Survey on Digital and Sustainable Trade Facilitation, [en línea] <https://untfsurvey.org/>.

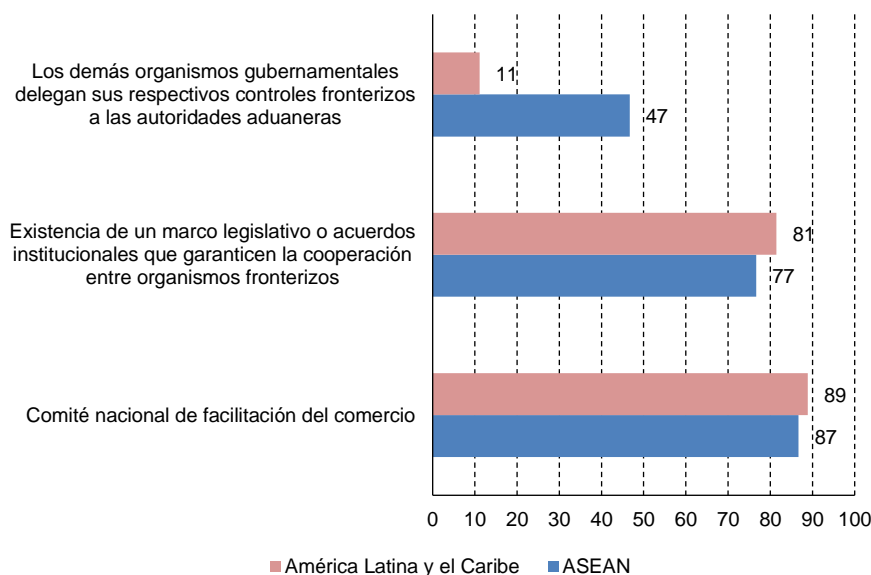
Las tres medidas incluidas en la categoría de cooperación institucional se basan en los artículos 8 y 23 del AFC. A mediados de 2019, la implementación de los comités nacionales de facilitación del comercio (CNFC) se acercaba al 90% tanto en la región como en la ASEAN (véase el gráfico 8)⁸. Este resultado está influido en gran medida por la entrada en vigor del AFC en febrero de 2017, ya que el establecimiento de dichos comités es uno de los compromisos incluidos en ese acuerdo y puede considerarse la piedra angular de su implementación. Ambas agrupaciones reportan también tasas de implementación en torno al 80% respecto de la existencia de arreglos institucionales que garantizan la cooperación entre organismos con tareas de control fronterizo del comercio.

⁷ En septiembre de 2019, los miembros de la ASEAN acordaron iniciar los trabajos conducentes a la negociación de un acuerdo de reconocimiento mutuo de sus respectivos esquemas de operador económico autorizado. Véase [en línea] <https://www.asean2019.go.th/en/news/the-51st-asean-economic-ministers-aem-meeting/>.

⁸ Estas cifras han seguido en aumento. Por ejemplo, en julio de 2019, pocas semanas después de que se cerrara la tercera Encuesta Global, tuvo su primera sesión el CNFC de Chile, con lo que este país dio implementación total a esa medida.

La modalidad más avanzada de cooperación entre organismos con funciones de control fronterizo del comercio es la delegación en las aduanas de las funciones de control de otras agencias, como por ejemplo los servicios de sanidad animal y vegetal. En esta área, ambas agrupaciones muestran tasas de implementación inferiores al 50%, pero el resultado de la ASEAN (47%) es muy superior al de la región (11%). Mientras que en la ASEAN dos países (Camboya y Singapur) reportan implementación total de esta medida y otros cuatro reportan implementación parcial, en la región 15 países reportaron no estar implementando esta medida en absoluto, y solo tres (Antigua y Barbuda, Argentina y San Vicente y las Granadinas) indicaron estarla implementando parcialmente.

Gráfico 8
América Latina y el Caribe y ASEAN: tasas promedio de implementación de las medidas sobre cooperación institucional de la Encuesta Global 2019
(En porcentajes)



Fuente: Autor, con datos de UN Global Survey on Digital and Sustainable Trade Facilitation, [en línea] <https://untfsurvey.org/>.

La Encuesta Global examina nueve medidas en la categoría de comercio sin papeles. Estas se relacionan con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para cumplir con los trámites relacionados con el comercio. Las medidas examinadas se basan, en parte, en los artículos 7 y 10 del AFC, así como en los compromisos "AFC-plus" contenidos en el Acuerdo Marco para la Facilitación del Comercio Transfronterizo sin Papeles en Asia y el Pacífico, adoptado por la CESPAP en mayo de 2016⁹.

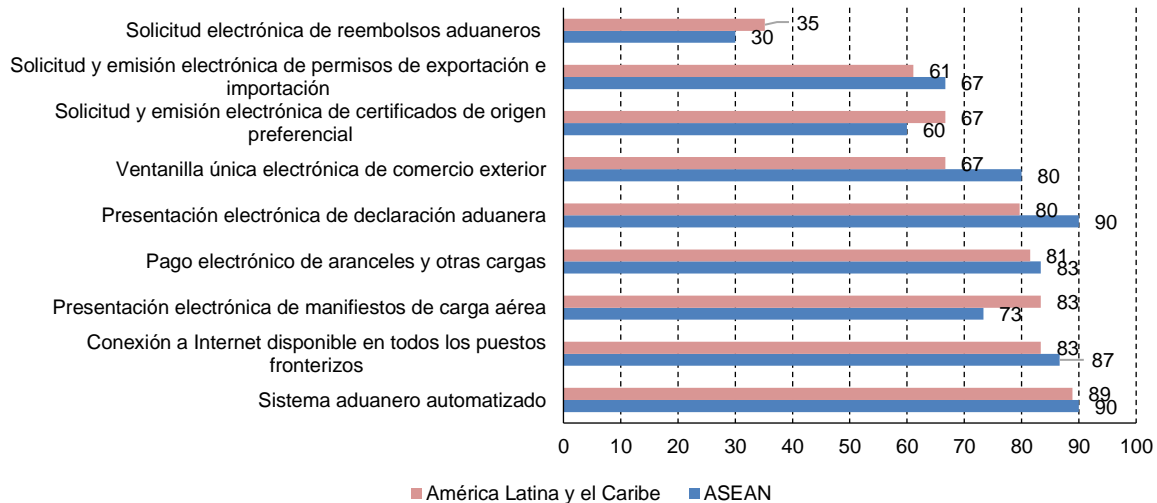
América Latina y el Caribe presenta una tasa de implementación promedio de 72% en la categoría de comercio sin papeles, casi idéntica al 73% obtenido por la ASEAN. Ambas agrupaciones registran tasas de implementación de entre el 60% y el 90% en ocho de las nueve medidas incluidas en esta categoría. La excepción es la solicitud electrónica de reembolsos aduaneros, que registra tasas de implementación inferiores al 40% en la región y en la ASEAN (véase el gráfico 9).

La medida más implementada en la región es el uso de un sistema aduanero automatizado, con una tasa del 89% (90% en la ASEAN) Otras medidas con tasas de implementación iguales o superiores

⁹ Véase [en línea] <https://www.unCESPAP.org/resources/framework-agreement-facilitation-cross-border-paperless-trade-asia-and-pacific>.

al 80% son la presentación electrónica de los manifiestos de carga aérea, la disponibilidad de conexión a Internet para las aduanas y otras agencias de control en los puestos fronterizos, el pago electrónico de aranceles y otras cargas y la presentación electrónica de declaraciones aduaneras.

Gráfico 9
América Latina y el Caribe y ASEAN: tasas promedio de implementación de las medidas sobre comercio sin papeles de la Encuesta Global 2019
(En porcentajes)



Fuente: Autor, con datos de UN Global Survey on Digital and Sustainable Trade Facilitation, [en línea] <https://untfsurvey.org/>.

El establecimiento de una ventanilla única de comercio exterior (VUCE) electrónica juega un papel crucial en la categoría de comercio sin papeles, ya que permite implementar la mayoría de las medidas restantes. Esta herramienta permite a las partes involucradas en el comercio y el transporte presentar la documentación y gestionar los permisos requeridos para la importación, exportación o tránsito de mercancías a través de un único punto de entrada y por medios digitales. La implementación de la VUCE electrónica en la ASEAN (80%) es significativamente mayor que en la región (67%). La mitad de sus miembros registra implementación total de esta medida, y el 40% registra implementación parcial (véase el cuadro 4). En contraste, en la región, su implementación entre los países del Caribe es muy inferior a la que registran América del Sur, Centroamérica y México.

Cuadro 4
Países de América Latina y de la ASEAN: implementación de la ventanilla única electrónica de comercio exterior, mediados de 2019

Región o agrupación	Totalmente implementada	Parcialmente implementada	Fase piloto	No implementada
América Latina y el Caribe	Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay	Argentina, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú, Rep. Dominicana, Trinidad y Tobago	Guyana	Antigua y Barbuda, Belice, San Vicente y las Granadinas
ASEAN	Brunéi, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia	Camboya, Filipinas, Myanmar	Lao (PDP)	

Fuente: Autor, con datos de UN Global Survey on Digital and Sustainable Trade Facilitation, [en línea] <https://untfsurvey.org/>.

Dado el gran número de TLC y otros acuerdos comerciales preferenciales en los que participan los países de América Latina, la solicitud y emisión electrónicas de los certificados de origen

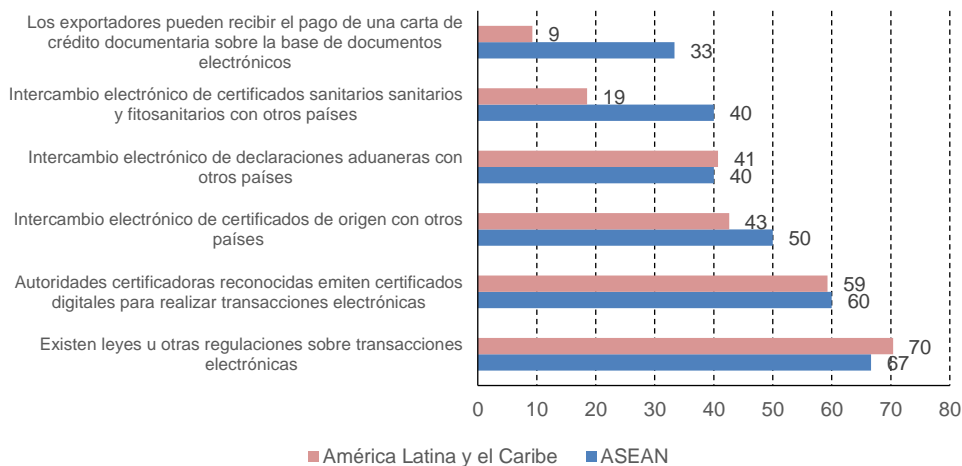
preferenciales adquiere gran relevancia. Al igual que con la VUCE electrónica, la región obtiene una tasa de implementación del 67% para esta medida, pero con grandes disparidades a nivel subregional. Tanto Centroamérica y México como América del Sur tienen tasas de implementación por sobre el promedio (93% y 81%, respectivamente), en contraste con el Caribe (28%). Esto refleja en parte el hecho de que los países caribeños participan en muchos menos TLC que los latinoamericanos.

Si bien la solicitud electrónica de reembolsos aduaneros es la medida de comercio sin papeles menos implementada en América Latina y el Caribe, la situación varía ampliamente entre sus subregiones. En América del Sur, esta medida registra una alta tasa de implementación (81%), y solo un país (Paraguay) informó que no la ha implementado aún en ningún nivel. Por el contrario, los cuatro participantes centroamericanos y cinco de los seis del Caribe indicaron no haber implementado esta medida.

El comercio transfronterizo sin papeles implica la realización de transacciones comerciales basadas en el intercambio electrónico transfronterizo de datos y documentos. Esta modalidad es particularmente importante en el contexto de las cadenas regionales y globales de valor. En efecto, a medida que más países se involucran en la producción de un bien final, aumenta el número de cruces fronterizos, y con ello la importancia del flujo expedito de documentación.

La Encuesta Global 2019 incluye seis medidas sobre comercio transfronterizo sin papeles. Esta es la categoría en que tanto América Latina y el Caribe como la ASEAN muestran su desempeño más deficiente: 40% y 48%, respectivamente. Con todo, la tasa de implementación de ambas agrupaciones es superior al promedio de los 128 países que participaron en la Encuesta Global 2019, que alcanzó a solo 36% (CESPAP, 2019a). Los niveles de implementación tanto en la ASEAN como especialmente en la región varían ampliamente según las medidas individuales (véase el gráfico 10). Al igual que en otras categorías, dentro de la región hay una brecha considerable entre los niveles de implementación en América del Sur (54%) y Centroamérica y México (52%), por un lado, y el Caribe (14%), por el otro.

Gráfico 10
América Latina y el Caribe y ASEAN: tasas promedio de implementación de las medidas sobre comercio transfronterizo sin papeles de la Encuesta Global 2019
(En porcentajes)



Fuente: Autor, con datos de UN Global Survey on Digital and Sustainable Trade Facilitation, [en línea] <https://untfsurvey.org/>.

Si bien la región muestra una tasa de implementación del 67% respecto de la solicitud y emisión electrónicas de certificados de origen a los comerciantes dentro de cada país, sus resultados son mucho más bajos para el intercambio electrónico de esos certificados entre países (43%). Aunque esta práctica

no es infrecuente en Sudamérica (67%) y Centroamérica y México (60%), ella prácticamente no existe en el Caribe. Cabe notar que ninguno de los 18 países participantes exhibe la implementación completa de esta medida, ya que ninguno intercambia certificados de origen electrónicamente con todos sus socios preferenciales.

Centroamérica tiene una experiencia considerable con la armonización y el intercambio electrónico transfronterizo de la documentación requerida para el comercio intrarregional. El Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA), utilizado para el comercio entre los seis países centroamericanos, servía también como un certificado de origen preferencial a nivel subregional. Desde mayo de 2019 fue reemplazado por el Formulario de Declaración Única Centroamericana (DUCA). Este integra las tres principales declaraciones aduaneras utilizadas para el comercio de mercancías en Centroamérica: el FAUCA, utilizada para el comercio intrarregional de mercancías originarias; la Declaración para el tránsito aduanero terrestre internacional (DUT), utilizada para el tránsito internacional de mercancías por tierra; y la Declaración de mercancías (DUA o DM), utilizada para el comercio con terceros países fuera de la región.

Fuera de Centroamérica, los cuatro países miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) intercambian certificados de origen digitales entre sí, y tanto Chile como Colombia también lo hacen con Ecuador. Por su parte, tres países miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil y Uruguay) intercambian certificados de origen digitales entre sí, en el contexto de la iniciativa de certificación de origen digital de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

El intercambio electrónico transfronterizo de certificados sanitarios y fitosanitarios (SPS) registra una muy baja implementación en la región (19%). Los países más avanzados son los miembros de la Alianza del Pacífico, que desde julio de 2016 intercambian electrónicamente certificados fitosanitarios a través de sus respectivas VUCE. Por otra parte, Argentina indicó que intercambia digitalmente certificados SPS con Chile, los Países Bajos, Nueva Zelanda y los Estados Unidos.

Comparada con la región, la ASEAN muestra niveles sustancialmente mayores de intercambio transfronterizo de documentación comercial, como los certificados de origen preferencial (50%) y los certificados sanitarios y fitosanitarios (40%). Ello es el resultado de la puesta en marcha de la ventanilla única de la ASEAN (VUA), herramienta que conecta a las VUCE nacionales de los países miembros. El acuerdo para establecer la VUA fue firmado en 2005, y en 2015 se inició como una experiencia piloto el intercambio de certificados de origen electrónicos para el comercio entre los miembros de la ASEAN. A octubre de 2019, siete de ellos (Brunéi, Camboya, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam) intercambiaban dichos certificados mediante la VUA (CESPAP 2019^b). A partir de la segunda mitad de 2020 se espera incorporar el intercambio de otros documentos mediante la VUA, como declaraciones aduaneras y certificados sanitarios y fitosanitarios¹⁰.

Aunque está más avanzada que en la región, la implementación del comercio transfronterizo sin papeles en la ASEAN sigue siendo relativamente baja. Por un lado, algunas de sus economías menos desarrolladas están aún en una etapa temprana del establecimiento de sistemas nacionales de comercio sin papeles, los cuales constituyen la base para el intercambio transfronterizo de datos y documentos. Por otro lado, los países más avanzados cuentan con sistemas de comercio sin papeles que no son completamente interoperables entre sí (CESPAP, 2019^b). Esta situación ilustra los desafíos asociados al desarrollo de sistemas sofisticados de comercio transfronterizo sin papeles entre países con niveles de desarrollo muy dispares, una realidad a la que América Latina y el Caribe no es ajena.

La irrupción del COVID-19 ha puesto presión sobre los países de todo el mundo para acelerar la circulación transfronteriza de productos esenciales como insumos médicos y alimentos, y al mismo tiempo para minimizar las interacciones cara a cara y así reducir el riesgo de contagio. En este contexto,

¹⁰ Véase su sitio web [en línea] <https://asw.asean.org/index.php/about-asw>.

durante 2020 varios países de la región y de la ASEAN han adoptado nuevas medidas de facilitación del comercio. Entre ellas se destacan la flexibilización de las inspecciones, la simplificación de los requisitos regulatorios para la comercialización de equipos de protección personal y otros insumos médicos, y la aceptación de certificados sanitarios y fitosanitarios electrónicos y de copias escaneadas de los originales en papel (véanse OMC 2020c y Ugaz y Sun 2020). Entre los países que han adoptado esta última medida se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Indonesia, México y República Dominicana.

En la mayoría de los casos, los países han indicado que las medidas introducidas en respuesta al COVID-19 son de carácter extraordinario y por ende de una duración acotada. No obstante, resulta probable que las limitaciones a la interacción física impuestas por la pandemia se mantengan por un período prolongado, al menos hasta que se descubra y masifique una vacuna. La necesidad de adaptarse a estas nuevas condiciones debiera acelerar la implementación de la agenda de facilitación del comercio dentro de ambos grupos, particularmente respecto de las medidas orientadas a la digitalización de procesos y documentación. Esta, junto con agilizar la circulación de las mercancías, reduce la necesidad de interacción física y por lo tanto el riesgo de contagio (OCDE 2020, Kim y Duval 2020).

IV. Conclusiones

La ASEAN y América Latina y el Caribe son las dos agrupaciones de países en desarrollo de mejor desempeño en la Encuesta Global 2019. En general, ambas han alcanzado niveles elevados de implementación en materia de su marco institucional (comités nacionales de facilitación del comercio), la transparencia de sus leyes y otras reglamentaciones comerciales, y la simplificación de las formalidades aplicables a la exportación e importación. En su mayoría, los países de ambas agrupaciones registran también importantes avances a nivel interno hacia la digitalización de los procedimientos vinculados con el comercio exterior. Sin embargo, tanto en la región como en la ASEAN el progreso ha sido mucho menor en materia de digitalización de los procedimientos transfronterizos. Esto no es sorprendente, ya que la implementación de medidas de comercio transfronterizo sin papeles requiere no solo una adecuada infraestructura TIC en todos los países participantes, sino además una estrecha coordinación entre estos. En términos de la secuencia lógica presentada en la sección II, ambas agrupaciones han ido completando las etapas más básicas de la agenda de facilitación del comercio, y se enfrentan ahora con las más desafiantes.

Sin perjuicio de los aspectos comunes ya señalados, la ASEAN muestra un mejor desempeño que la región en todas las categorías de la Encuesta Global 2019, pese a que entre sus miembros se incluyen tres países menos adelantados. Es posible atribuir buena parte de esta diferencia a dos factores. Por una parte, Asia sudoriental es una región más dependiente del comercio en general, con mayores niveles relativos de comercio intrarregional y con una mayor participación en redes internacionales de producción, especialmente en el marco de la denominada “fábrica Asia”. Todos estos elementos generan una mayor demanda por medidas de facilitación del comercio. Por otra parte, la ASEAN, además de agrupar a países que comparten un mismo espacio geográfico, es un mecanismo de integración económica con reglas comunes aplicables a todos sus miembros en materia de comercio e inversión. Por el contrario, los países de la región pertenecen a múltiples mecanismos subregionales de integración. Estos presentan distintos niveles de avance en materia de facilitación del comercio, lo que naturalmente dificulta la adopción de acuerdos y normativas aplicables en toda la región.

El caso de la ASEAN sugiere que la existencia de niveles relativamente altos de comercio e integración productiva entre un grupo de países puede incentivar la adopción de medidas de facilitación del comercio, pero también que estas pueden a su vez promover una mayor interdependencia comercial y productiva entre ellos. Es decir, se trata de una relación que opera en ambas direcciones. De esto se desprende que avanzar en la agenda de facilitación del comercio debiera contribuir a reducir varios de

los déficits tradicionales que presenta la inserción de América Latina y el Caribe en el comercio mundial, como su bajo intercambio intrarregional, su reducida participación en redes internacionales de producción¹¹ y la escasa internacionalización de sus empresas, especialmente las PYME¹².

La experiencia de la ASEAN también muestra que el impacto de las medidas de facilitación del comercio adoptadas por cada país individualmente se ve potenciado si tales avances se coordinan a nivel regional, o al menos subregional. Un claro ejemplo es la ventanilla única de la ASEAN. Esta, al conectar las ventanillas únicas nacionales de los países miembros, proporciona un entorno habilitante para el intercambio electrónico transfronterizo de los distintos documentos requeridos para el comercio intrarregional. De este modo, se agilizan dichos flujos y se promueven los encadenamientos productivos entre los países miembros.

En América Latina y el Caribe, ha habido en los últimos años algunos avances prometedores hacia la armonización regional en materia de facilitación del comercio. A los progresos ya reseñados en el marco de la Alianza del Pacífico se suma la suscripción en julio de 2019 de un plan de acción para concluir un acuerdo de reconocimiento mutuo entre los esquemas de operador económico autorizado de nueve países latinoamericanos¹³. Asimismo, en diciembre de ese año se aprobó el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio del MERCOSUR (AFCM), cuyas disposiciones son más ambiciosas que las pactadas multilateralmente en el AFC. En el mediano plazo, la entrada en vigor del AFCM (aún pendiente) debiera facilitar una mayor convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. Al tratarse de los dos mayores esquemas de integración económica de la región, los eventuales acuerdos que se alcancen entre ellos podrían tener un efecto catalizador, contribuyendo a generar gradualmente normas aplicables en todo el espacio regional.

Por último, el ejercicio comparativo que aquí se ha presentado ilustra la heterogeneidad de los resultados dentro de cada agrupación. En el caso de la ASEAN, los resultados en la Encuesta Global muestran una importante correlación con los niveles de ingreso per cápita de sus miembros. Por su parte, en América Latina y el Caribe, otros factores parecen tanto o más importantes al explicar las diferencias entre los resultados de los distintos países. En particular, el persistente rezago que muestran los países del Caribe anglófono respecto del resto de la región (véanse CEPAL 2015, 2017 y 2019b) sugiere que factores como su condición insular, el reducido tamaño de sus economías y sus altos niveles de endeudamiento podrían estar jugando un papel importante. Estos resultados sugieren también que los esfuerzos de la cooperación internacional, ya sea en términos de asistencia técnica o financiera, debieran enfocarse prioritariamente en esa subregión.

¹¹ Algunas excepciones destacadas son México, Costa Rica y República Dominicana. Estos países participan en diversas redes internacionales de producción en las industrias automotriz, electrónica, textil y de insumos médicos, entre otras. Argentina y Brasil también muestran un grado importante de integración entre sus industrias automotrices y de autopartes.

¹² En la mayoría de los países de región, y en esta como un todo, menos del 1% del universo de empresas exporta (Park, Urmeneta y Mulder 2019).

¹³ Véase "Nueve aduanas latinoamericanas firman plan de acción en marco de Acuerdo de Reconocimiento Mutuo Regional", 2 de julio de 2019, [en línea] <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/acuerdo-de-reconocimiento-mutuo-regional-direccion-nacional-de-aduanas>.

Bibliografía

- ASEAN (2019), *ASEAN Key Figures 2019* [en línea] https://www.aseanstats.org/wp-content/uploads/2019/11/ASEAN_Key_Figures_2019.pdf.
- Banco Mundial (2020), *Doing Business 2020*. Washington, DC: World Bank. DOI:10.1596/978-1-4648-1440-2.
- CEPAL (2015), *Trade Facilitation and Paperless Trade Implementation Survey 2015. Latin America and the Caribbean Report* [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38946/1/S1500869_en.pdf.
- _____ (2017), *Trade facilitation and paperless trade implementation in Latin America and the Caribbean: Regional Report 2017* [en línea] <https://www.cepal.org/en/publications/42254-trade-facilitation-and-paperless-trade-implementation-latin-america-and-caribbean?ref=unfstatsurvey.org>.
- _____ (2019a), *Boletín estadístico de comercio exterior de bienes en América Latina y el Caribe N° 34. Cuarto trimestre 2018* [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44885-boletin-estadistico-comercio-exterior-bienes-america-latina-caribe-cuarto>.
- _____ (2019b), *Digital and sustainable trade facilitation in Latin America and the Caribbean: Regional Report 2019*. Santiago, noviembre [en línea] <https://www.cepal.org/en/publications/44973-digital-and-sustainable-trade-facilitation-latin-america-and-caribbean-regional>.
- CESPAP (2019a), *Digital and Sustainable Trade Facilitation: Global Report 2019* [en línea] <https://www.unescap.org/resources/digital-and-sustainable-trade-facilitation-global-report-2019?ref=unfstatsurvey.org>.
- _____ (2019b), *Digital and Sustainable Trade Facilitation Report: ASEAN 2019* [en línea] <https://www.unescap.org/resources/digital-and-sustainable-trade-facilitation-report-asean-2019>.
- Grupo de los 20 (G20) (2020), *G20 Trade and Investment Ministerial Meeting Ministerial Statement. Annex: G20 actions to support world trade and investment in response to COVID-19*, 14 de mayo [en línea] <https://www.meti.go.jp/press/2020/05/20200515004/20200515004-1.pdf>.
- Kim, S. y Y. Duval (2020), *In the world's poorest countries, the move to digitalize trade procedures is needed now more than ever*. Trade for Development News, 4 de mayo [en línea] <https://trade4devnews.enhancedif.org/en/op-ed/worlds-poorest-countries-move-digitalize-trade-procedures-needed-now-more-ever>.

- OCDE (2020), *COVID-19 and international trade: Issues and actions*. París [en línea] https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128542-3ijg8kfswh&title=COVID-19-and-international-trade-issues-and-actions.
- OMC (2020a), *Desplome del comercio ante la pandemia de COVID-19, que está perturbando la economía mundial*, Comunicado de Prensa 855, 8 de abril [en línea] https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr855_s.htm.
- _____ (2020b), *E-commerce, trade and the COVID-19 pandemic. Information note*, 4 de mayo [en línea] https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/ecommerce_report_e.pdf.
- _____ (2020c), *Standards, regulations and COVID-19 – What actions taken by WTO members? Information note*, 20 de mayo [en línea] https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/standards_report_e.pdf.
- Park, H., R. Urmeneta and N. Mulder (2019), “El desempeño de empresas exportadoras según su tamaño: una guía de indicadores y resultados”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/41), Santiago, CEPAL [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44664/1/S1900418_es.pdf.
- Ugaz, P. y S. Sun (2020), *How countries can leverage trade facilitation to defeat the COVID-19 pandemic*. UNCTAD. Ginebra, abril [en línea] <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2733>.

Anexos

Anexo 1

Preguntas incluidas en la tercera Encuesta Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible

Grupo de medidas		Pregunta		Artículo equivalente del AFC ^a
		Número	Medida a la que se refiere	
Medidas generales de facilitación del comercio	Transparencia (5 medidas)	2	Publicación en Internet de las leyes, reglamentos y otras regulaciones existentes sobre exportación e importación	1.2
		3	Consulta a las partes interesadas sobre proyectos de regulaciones relativos al comercio exterior	2.2
		4	Publicación o notificación adelantada de nuevas regulaciones antes de su implementación	2.1
		5	Emisión de resoluciones anticipadas sobre la clasificación arancelaria de los bienes importados	3
		9	Mecanismo independiente de apelación que permita a los operadores comerciales apelar las resoluciones de las Aduanas u otras agencias de control fronterizo	4
	Formalidades (8 medidas)	6	Uso de la gestión de riesgos como base para decidir si un embarque será inspeccionado físicamente	7.4
		7	Procesamiento previo al arribo de las mercancías	7.1
		8	Auditorías posteriores al despacho	7.5
		10	Se separa la liberación de los bienes de la determinación final de aranceles, impuestos, tarifas y cargos	7.3
		11	Publicación de los tiempos medios de liberación de los bienes	7.6
		12	Medidas especiales para operadores económicos autorizados	7.7
		13	Procedimientos especiales para envíos urgentes	7.8
		14	Se aceptan copias de los documentos originales requeridos para los trámites de importación, exportación o tránsito	10.2.1
	Cooperación institucional (5 medidas)	1	Establecimiento del comité nacional de facilitación del comercio	23
		31	Existencia de un marco legislativo o acuerdos institucionales que garanticen la cooperación entre organismos fronterizos	8
		32	Los demás organismos gubernamentales delegan sus respectivos controles fronterizos a las autoridades aduaneras	
		33	Alineación de los días y horas de trabajo con los países vecinos en los cruces fronterizos	8.2(a)
	Facilitación del tránsito (4 medidas)	34	Alineación de trámites y procedimientos con los países vecinos en los cruces fronterizos	8.2(b)
		35	Acuerdos de facilitación del tránsito con países vecinos	
		36	Las autoridades aduaneras limitan las inspecciones físicas de las mercancías en tránsito y utilizan la evaluación de riesgos	10.5
37		Las agencias fronterizas han implementado el procesamiento previo al arribo de las mercancías para facilitar el tránsito	11.9	
Medidas digitales de facilitación del comercio	Comercio sin papeles (10 medidas)	38	Cooperación entre las agencias fronterizas de su país y las de otros países involucrados en el tránsito	11.16
		15	El Sistema aduanero del país está automatizado	
		16	Conexión a Internet disponible para Aduanas y otras agencias de control del comercio en todos los puestos fronterizos	
		17	Ventanilla única electrónica de comercio exterior	10.4
		18	Presentación electrónica de declaraciones aduaneras	
		19	Solicitud y emisión electrónica de permisos de exportación e importación	
		20	Presentación electrónica de manifiestos de carga marítima	
		21	Presentación electrónica de manifiestos de carga aérea	
	22	Solicitud y emisión electrónica de certificados de origen preferencial		
	23	Pago electrónico de aranceles y otras cargas	7.2	
Comercio transfronterizo sin papeles (6 medidas)	24	Solicitud electrónica de reembolsos aduaneros		
	25	Existencia de leyes u otras regulaciones sobre transacciones electrónicas (ej. sobre comercio o transacciones electrónicas)		
	26	Autoridades certificadoras reconocidas emiten certificados digitales a los comerciantes para realizar transacciones electrónicas		
	27	Intercambio electrónico de declaraciones aduaneras con otros países		
	28	Intercambio electrónico de certificados de origen con otros países		
	29	Intercambio electrónico de certificados sanitarios y fitosanitarios con otros países		
	30	Los exportadores pueden recibir el pago de una carta de crédito documentaria sobre la base de documentos electrónicos		

Grupo de medidas		Pregunta		Artículo equivalente del AFC ^a	
		Número	Medida a la que se refiere		
Facilitación del comercio sostenible	Facilitación del comercio para las PYME (5 medidas)	39	Se han desarrollado medidas de facilitación del comercio que aseguren un acceso fácil y asequible para las PYME a información relacionada con el comercio		
		40	Se han desarrollado medidas específicas que permitan a las PYME beneficiarse del esquema de operador autorizado		
		41	Se han tomado medidas para hacer que la ventanilla única de comercio exterior sea fácilmente accesible para las PYME		
		42	Se han tomado medidas para garantizar que las PYME estén bien representadas en el comité nacional de FC		
		43	Se han implementado otras medidas que reduzcan los costos para las PYME de cumplir con los procedimientos comerciales		
	Facilitación del comercio agrícola (4 medidas)	44	Existen instalaciones de laboratorio y pruebas para certificar el cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias de sus principales socios comerciales		7.9
		45	Existen normas y organismos de acreditación nacionales para facilitar el cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias		
		46	Se pueden solicitar y emitir certificados sanitarios y fitosanitarios de manera electrónica		
		47	Se otorga un trato especial a los productos perecibles en los cruces fronterizos		
	Facilitación del comercio y mujeres (3 medidas)	48	La política / estrategia de facilitación del comercio existente incorpora una consideración especial de las mujeres involucradas en el comercio		
		49	Se han introducido medidas de facilitación del comercio para beneficiar a las mujeres involucradas en el comercio		
		50	Se requiere membresía femenina en el comité nacional de facilitación del comercio		

Fuente: Autor.

^a Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

Anexo 2

Definición de las diferentes etapas de implementación utilizadas en la tercera Encuesta Global sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible

Respuesta	Definición
Totalmente implementada	<p>La medida:</p> <ul style="list-style-type: none"> • cumple plenamente con las normas, recomendaciones y convenios internacionales comúnmente aceptados, como el Convenio de Kioto Revisado, las Recomendaciones de la ONU / CEFAC o el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC; • se implementa en la ley y en la práctica; • está disponible esencialmente para todas las partes interesadas relevantes a nivel nacional; y • está respaldada por un marco legal e institucional adecuado, así como por una infraestructura, recursos financieros y humanos apropiados. <p>Una medida del AFC incluida en las notificaciones de compromisos de la Categoría A generalmente puede considerarse como una medida que el país implementa en su totalidad.</p>
Parcialmente implementada	<p>Se considera que una medida se implementa parcialmente si al menos una de las siguientes afirmaciones es verdadera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la medida cumple en parte con las normas, recomendaciones y convenios internacionales comúnmente aceptados; • el país todavía está en el proceso de implementación de la medida; • la medida se implementa, pero de forma insostenible, a corto plazo o ad-hoc; • la medida se implementa solo en algunas de las ubicaciones relevantes (como las estaciones clave de cruce de fronteras); o • solo algunas de las partes interesadas relevantes están involucradas.
Etapla piloto	<p>Se considera que una medida se encuentra en etapa piloto de implementación si, además de cumplir con los atributos generales de implementación parcial, está disponible solo para (o en) una porción muy pequeña del grupo de partes interesadas previsto (ubicación) y/o se está implementando a modo de prueba.</p> <p>Cuando una nueva medida se encuentra en etapa piloto de implementación, la antigua medida a menudo se usa en paralelo para garantizar que el servicio se brinde en caso de interrupción de la nueva medida. Esta etapa de implementación también incluye ensayos relevantes y preparación para la implementación completa.</p>
No implementada	<p>Una medida no se ha implementado en la actualidad. Puede incluir iniciativas o esfuerzos hacia la implementación de la medida, como por ejemplo estudios de prefactibilidad o consultas con las partes interesadas.</p>

Fuente: Autor.

En este documento se comparan los niveles de implementación de un conjunto de medidas de facilitación del comercio de 18 países de América Latina y el Caribe con los de los 10 Estados miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). El análisis se basa en los resultados de la tercera Encuesta Mundial de las Naciones Unidas sobre Facilitación del Comercio Digital y Sostenible, una iniciativa conjunta de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas. La encuesta se llevó a cabo en todo el mundo durante el primer semestre de 2019, por lo que sus resultados proporcionan una imagen relativamente reciente de los niveles de implementación actuales en ambas regiones.