

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

Edición No. 189, mayo 2002

## LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO AL NIVEL INTERNACIONAL

La presente edición culmina con una serie de artículos relacionados entre sí, que comenzó con el Boletín FAL [No. 167](#) y que continuó con los boletines FAL Nos. [171](#), [175](#), [178](#), [181](#), [184](#) y [187](#). Todas las ediciones del Boletín FAL pueden obtenerse en el siguiente sitio web: <http://www.eclac.cl/transporte/>

Cada uno de los contenidos abordados en los boletines mencionados fue profundizado por su autor, dando origen en conjunto al [Documento No. 19 de la Serie Comercio Internacional de la CEPAL](#), publicado en diciembre de 2001, con el título ***Facilitación del Comercio: un Concepto Urgente para un Tema Recurrente***. Este documento puede obtenerse en el siguiente sitio web: <http://www.eclac.cl/comercio/>. Esta edición del Boletín FAL es un resumen del citado estudio.

Para mayores antecedentes o comentarios, sírvase contactar al autor de este artículo: Miguel Izam ([mizam@eclac.cl](mailto:mizam@eclac.cl)), Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.

### A. SÍNTESIS

Las definiciones teóricas sobre el concepto facilitación del comercio cubren un rango temático amplio. Lo mismo sucede con las acepciones operacionales que este término tiene en la mayoría de los organismos internacionales, incluso en aquellos en los cuales el tema está sujeto a negociación. Esto incluye los acuerdos de integración regionales, subregionales o interregionales, cada uno de los cuales utiliza una conceptualización propia, que por lo general es bastante diverso y que dice relación con un gran número de ámbitos temáticos distintos. Por otra parte, en todos los foros internacionales en los cuales se ha negociado en materia de facilitación del comercio se han logrado, a lo largo del tiempo, distintos niveles de avance y de eficiencia en términos de sus resultados en materia de normas, ya sean éstas de carácter vinculante o no. Además, en la mayoría de los casos, la normativa no responde nominal ni expresamente a la facilitación del comercio, sino que se refiere a aspectos particulares que, de una u otra manera, están incluidos en un sentido amplio de este concepto. Con todo, por más que estas disposiciones respondan a un nombre específico, ciertamente que detrás de ellas el concepto de facilitar el comercio siempre estuvo implícito.

También es obvio el mayor interés que existe en relación con la facilitación del comercio al nivel mundial. En efecto, si bien en la Organización Mundial del Comercio (OMC) se acepta que este asunto se refiere a una gran diversidad de ámbitos temáticos distintos, como concepto propiamente tal, la facilitación del comercio fue introducido por primera vez en el seno de este organismo. Esto ocurrió en la tercera Conferencia Ministerial de la OMC, que tuvo lugar en Singapur en el año 1996.

De hecho, sin duda que lo más importante que ha ocurrido al nivel internacional en materia de facilitación del comercio se verificó en la cuarta y última Conferencia Ministerial realizada por la OMC, la cual tuvo lugar en Doha, Qatar, en 2001. En efecto, en tal oportunidad se determinó oficialmente que en el mediano plazo se avanzará en negociar medidas nuevas de facilitación del comercio en el seno de esta entidad. Las disposiciones correspondientes por ahora deberán estar exclusivamente acotadas al mejoramiento de los procedimientos aduaneros.

En el plano regional, sin duda que también existe la apremiante necesidad de disponer de medidas adicionales para facilitar el comercio y los negocios en América Latina y el Caribe. Pero por sobre todo cabe poner un énfasis particular en las normas referentes a la modernización de los sistemas aduaneros. Este planteamiento tiene sentido también al nivel interregional y subregional, como bilateral y nacional, pero en particular para facilitar los negocios internacionales de las medianas y pequeñas empresas.

Asimismo, el mayor interés que se observa por la facilitación del comercio también obedece a que se han generado nuevas posibilidades como consecuencia de la actual revolución tecnológica. En efecto, ésta, al permitir la utilización de medios electrónicos inmediatos para la transmisión mundial de información comercial, así como también la realización instantánea de negocios internacionales, facilita un mejor desarrollo del proceso económico de globalización mundial.

Reformar los sistemas aduaneros en países con bajo nivel de desarrollo exige complejas y significativas transformaciones institucionales en el sector público, las cuales por lo general tienen un carácter sistémico y son de alto costo. Por ejemplo, las aduanas interactúan con una serie de otras instituciones públicas. Además, es evidente la necesidad de financiar un nivel de capacitación profesional más elevado, así como también costear los equipos electrónicos modernos, cuyo uso actual es prácticamente imprescindible. En definitiva, no parece posible que los países de América Latina y el Caribe puedan solventar por sí mismos el costo de estas transformaciones. Por ello se requiere una coordinada y eficiente cooperación técnica y financiera internacional, que les permita crear las capacidades necesarias para incorporar las modernizaciones adecuadas, las que irían no sólo en su propio beneficio, sino también en el de los restantes países del mundo, incluidas particularmente las economías más industrializadas.

## **B. LA AMPLITUD OPERACIONAL DEL CONCEPTO FACILITACIÓN DEL COMERCIO**

Una constatación importante de la investigación que dio origen al documento que se resume en este No. del Boletín FAL es que teóricamente el término facilitación del comercio corresponde a un concepto que todavía está insuficientemente definido y delimitado. Dado esto, se decidió ser más bien pragmático y optar por enfatizar un enfoque empírico por sobre uno de carácter teórico. En otras palabras, el esfuerzo se concentró en examinar la facilitación del comercio en un sentido operacional, identificando las distintas acepciones o formas en que este término es tratado en la dinámica del funcionamiento de varias instituciones o acuerdos comerciales internacionales, en la mayoría de los cuales de alguna manera el tema se ha negociado o hay anuncios de futuras negociaciones al respecto. Un aspecto que cabe destacar aquí es que también desde un punto de vista operacional este concepto es definido de maneras muy diversas entre las diferentes entidades estudiadas. Evidentemente que esta situación responde a sus respectivos intereses y mandatos, así como a sus particulares necesidades, posibilidades, tiempo de existencia, objetivos, acuerdos y compromisos ya alcanzados.

Para no entrar en los detalles de las diferencias señaladas en el párrafo anterior, en esta sección

sólo se hace una presentación agregada y conjunta de todos los temas que forman parte de las distintas definiciones operacionales que existen sobre el concepto facilitación del comercio en las instituciones internacionales estudiadas. El objetivo es mostrar la amplitud temática que está comprendida en los diferentes conceptos empíricos examinados.

Se revisaron, principalmente y con mayor profundidad, las siguientes entidades internacionales. Primero se observó el marco de la OMC. Luego se estudió la Unión Europea (UE), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), y el proceso para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). También se examinaron los acuerdos regionales y subregionales de integración económica más importantes de las Américas, es decir, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad de Estados del Caribe (Caricom). Estos últimos cuatro acuerdos están constituidos exclusivamente por países de América Latina o del Caribe.

En síntesis, una manera amplia y consolidada de entender operacionalmente el concepto de facilitación del comercio sería considerar toda acción intencionada, ya sea unilateral o negociada, tendiente a simplificar los procedimientos operacionales y a reducir o eliminar los costos de transacción que afectan a los intercambios y movimientos económicos internacionales, o que los impidan. Esto para favorecer un acceso más expedito a los mercados mundiales. En consecuencia, los ámbitos temáticos involucrados serían de larga data y se referirían a una gran diversidad de aspectos entre los cuales estarían las normas técnicas y los estándares de calidad; las medidas sanitarias y fitosanitarias; el transporte: terrestre, aéreo, marítimo, fluvial y ferroviario; la valoración aduanera; la infraestructura; la propiedad intelectual; los servicios vinculados al comercio y a los negocios internacionales; la tributación; las reglas de origen; la libertad de tránsito; la transmisión electrónica de información comercial; los procedimientos aduaneros: transparencia, control y simplificación; el comercio electrónico; los servicios vinculados a los pagos y los seguros relacionados con las transacciones externas. Incluso, también se podrían considerar cuestiones arancelarias y no arancelarias.

Por lo tanto, en estricto rigor, una mejor manera de definir la facilitación del comercio se relacionaría tanto con bienes y servicios en el sentido de promover sus transacciones transfronterizas, como también con el movimiento de capitales y de personas, especialmente para simplificar los negocios y el turismo. Luego, de manera general, es un concepto que se refiere a simplificar, reducir o eliminar todas las medidas o barreras que obstaculicen el comercio internacional o el desplazamiento de factores productivos entre países.

### **C. CONCLUSIONES MÁS IMPORTANTES**

Como una manera de hacer más preciso el planteamiento general realizado en la sección anterior, en ésta se extraen conclusiones que identifican de manera explícita a las entidades internacionales involucradas en ellas, incluyendo a ciertas instituciones internacionales no mencionados precedentemente. Las conclusiones principales, que no responden a ningún criterio de jerarquización más que al de mantener un hilo conductor lo más coherente posible, son las siguientes:

1. Es APEC, tal vez debido a que su relativo reciente establecimiento (1989) le impone todavía la necesidad de encontrar una definición más precisa a su identidad, el organismo que tiene la más amplia y diversa conceptualización con respecto a la facilitación del comercio, si se consideran los numerosos temas que en este término se incorporan. Esto es tan claro que resulta difícil distinguir los objetivos institucionales del mismo organismo con su propio concepto de facilitar el comercio, lo que puede provocar confusiones; con su propósito de liberalizar el comercio, incluidos también los aspectos referidos a las barreras arancelarias; y con simplificar la realización de negocios. Con todo, la operacionalización del concepto de facilitación del comercio está teniendo transformaciones de una forma muy dinámica y promisoria, si bien su normativa no tiene un carácter vinculante para sus miembros.

2. Un caso que contrasta en varios sentidos con APEC es el de la UE. De hecho esta última constituye un proceso de integración iniciado hace ya más de cuatro décadas y que ha sido sumamente exitoso en la conformación de un mercado común. Sin embargo, aunque hacia adentro tiene una normativa dinámica, interesante, compleja, eficiente y poderosa en los distintos ámbitos que podrían incluirse en el concepto de facilitación del comercio, éste prácticamente no ha sido utilizado de manera explícita y las disposiciones mencionadas, aunque responden evidentemente a la idea de simplificar las relaciones económicas entre sus miembros, tienen nombre específicos e individuales de acuerdo con los variados temas en los que existe este tipo de normativa, que ha sido clave para lograr progresivamente la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas al interior de su espacio geográfico.

Por otra parte, la UE es ciertamente el organismo más activo en cuanto a empujar la idea de que se establezcan normas sobre facilitación de comercio en el seno de la OMC, porque los acuerdos logrados en sus negociaciones tienen carácter vinculante para todos los países miembros de esta institución multilateral. Por ahora, la principal preocupación de la UE en el ámbito de la facilitación del comercio es lograr el mejoramiento de las aduanas. También la tendencia actual es que en los acuerdos comerciales existentes o en proceso de negociación entre la UE y sus socios económicos extracomunitarios se mencione expresamente el concepto de facilitación del comercio.

3. Por su parte, en materia de facilitación del comercio la experiencia del ALCA difiere absolutamente del caso de la UE y de APEC. En efecto, aunque el primero de los organismos mencionados en rigor constituirá fundamentalmente una zona de libre comercio a partir del año 2005, ya ha establecido, sin negociaciones mediante, cerca de veinte medidas específicas sobre facilitación del comercio, si bien éstas no tienen un carácter vinculante. Estas medidas, las cuales comenzaron a ser aplicadas en el 2000, se refieren particularmente a los aspectos aduaneros que puedan simplificar los trámites necesarios para la realización de negocios internacionales. Estas normas están operando de manera paralela al proceso negociador global, el cual, de acuerdo con lo programado, debería terminar antes del año recientemente mencionado.

4. Después del ALCA, en las Américas, los avances en materia de facilitación del comercio en el TLCAN son relativamente mayores que los logrados en los acuerdos de integración estudiados que están constituidos sólo por países de América Latina y el Caribe (el Mercosur, la CAN, el MCCA, y la Caricom). Tanto en el caso del TLCAN como en el de los últimos acuerdos de integración últimamente mencionados, los principales desarrollos alcanzados en materia de facilitación del comercio se centran fundamentalmente en asuntos aduaneros, cuyos resultados por lo demás son bastante disímiles entre cada uno de los organismos.

5. Con respecto a la OMC, no obstante que algunos de sus países miembros han sostenido hasta hace poco una postura ambiciosa en términos de establecer negociaciones muy completas y amplias en términos temáticos sobre facilitación del comercio, cabe remarcar que cuando se definió y se introdujo formalmente este concepto en la OMC el año 1996, se puso énfasis fundamentalmente en los aspectos aduaneros de la facilitación del comercio. Por otra parte, la facilitación del comercio corresponde sólo a uno de los varios denominados nuevos temas que surgen oficialmente en la OMC en el último año recién mencionado.

Como ya se adelantó, en la Conferencia Ministerial realizada por la OMC en Doha, se determinó que en el mediano plazo se avanzará en negociar medidas nuevas de facilitación del comercio, las cuales se referirán exclusivamente a los aspectos referidos a la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera, lo cual constituye ya de por sí un avance trascendente. Paralelamente, se reforzará la normativa existente vinculada en términos generales con la facilitación del comercio y se hará un esfuerzo para mejorar la eficiencia de la asistencia técnica. Dada la indiscutible importancia mundial de la OMC, en la actualidad se está asociando al nivel internacional la facilitación del comercio también principalmente con la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera. Debido a la importancia de la OMC, en la próxima y última sección del presente artículo se presenta un breve resumen de los avances más recientes ocurridos en materia de facilitación del comercio en el seno de

esta entidad.

6. La mayor importancia de este tema ha sido afirmada de manera explícita por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), cuando ha hecho referencia a los beneficios económicos de la facilitación del comercio, así como por la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la que en un estudio reciente señala que en promedio una transacción aduanera puede llegar a involucrar a treinta partes distintas; requerir cuarenta documentos diferentes, doscientos datos de información, varios de los cuales son repetidos incluso varias decenas de veces y casi todos los restantes a lo menos en alguna oportunidad; y subir los costos de transacción de una operación de comercio exterior en un valor cercano al 10% del precio internacional del producto. Cabe agregar que la mayor importancia de este tema será todavía mayor hacia el futuro. Esta afirmación radica en el hecho de que los controles de distinto tipo a que son sometidos en frontera todos los movimientos internacionales, incluidos los de seguridad, están incrementándose y haciéndose más complejos al nivel mundial, como consecuencia de los lamentables hechos terroristas acontecidos en la segunda mitad del año 2001.

7. Análogamente a lo que sucede con la CEPE y con la UNCTAD, que están desde hace mucho tiempo trabajando y logrando resultados importantes en este tema, si bien con una dimensión más reciente y modesta que las labores realizadas al respecto por parte de las dos entidades internacionales recientemente mencionadas, en este tema está interesada una gran variedad de instituciones internacionales, entre las cuales se cuenta, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo; el Banco Mundial; el Fondo Monetario Internacional; la Organización de las Naciones Unidas, incluidas todas las Comisiones Regionales y con ellas la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe; y la Organización Mundial de Aduanas.

8. Finalmente, cabe consignar que tanto la facilitación del comercio en general como la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera, ya sea que se trate de aplicar medidas multilaterales, regionales o de cualquier otro nivel, si no se desea que éstas vayan a convertirse en letra muerta, necesariamente van a desembocar en último término en el plano nacional. Esto exige reformas o transformaciones estructurales en el funcionamiento institucional y orgánico del aparato público y privado, en especial de las empresas de menor tamaño. Esta realidad muestra que sin una adecuada, coherente, coordinada y eficiente cooperación técnica y financiera, por parte de los organismos internacionales pertinentes, no será posible la creación de las capacidades imprescindibles para que los países económicamente menos avanzados puedan incorporar tales normativas e incrementar su nivel de desarrollo beneficiándose de ellas. Huelga decir que esta afirmación también es válida para un número importante de naciones latinoamericanas y caribeñas. Evidentemente que lograr estos avances sería ventajoso para los intereses y el desarrollo de los países más industrializados, así como también para el crecimiento de la economía mundial en su conjunto.

#### **D. AVANCES MÁS RECIENTES EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO CON RESPECTO A LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO**

Desde Singapur a Doha, la OMC realiza una intensa labor en el ámbito exploratorio y analítico de la facilitación del comercio. En suma, el elemento nuevo que surge en la última Conferencia Ministerial señalada es que en su Declaración Oficial se especifica con claridad que se definirán las modalidades de las negociaciones referidas a los aspectos referidos a la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera en la próxima Reunión Ministerial, que tendrá lugar en México en 2003. Además, se acuerda iniciar en el intertanto la revisión de algunos artículos ya existentes que están relacionados con normativas vinculadas a un concepto amplio de facilitación del comercio, como son, por ejemplo, la libertad de tránsito, los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, y la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales pertinentes. Complementariamente, se define explícitamente el compromiso de otorgar la asistencia técnica adecuada a los países en desarrollo y a los menos adelantados en estas materias, cuestión en la que hasta ahora se han realizado varias actividades encaminadas en ese sentido.

