Trade Facilitation: Definitions, WTO Negotiations and Impact

Marcelo Saavedra and
Verónica Fossati

Abstract

Trade Facilitation (TF) constitutes one of the issues recently incorporated to WTO multilateral trade negotiations. It basically consists in eliminating obstacles to trade in goods –which increase transaction costs– by means of the simplification and harmonisation of customs procedures, documentation and information flows. Nevertheless, regardless of the potential benefits of making foreign trade procedures more efficient, there exist certain mechanisms which hamper the negotiation and subsequent implementation of these measures.

This work analyses different TF-related components: its definition, the impact of TF measures, and the progress of negotiations in the frame of the WTO, summarising the proposals put forth by members and other features of the negotiations. Similarly, some TF measures implemented in Argentina, MERCOSUR and other integration processes are described.

Facilitación del comercio:

definiciones, negociación en la OMC e impacto

Marcelo Saavedra y
Verónica Fossati

Resumen

La Facilitación de Comercio (FC) constituye uno de los temas de reciente incorporación en las negociaciones comerciales multilaterales de la Organización Mundial del Comercio. Consiste, básicamente, en suprimir los obstáculos al intercambio de bienes -que actúan incrementando los costos de transacción- a través de la simplificación y armonización de los trámites aduaneros, la documentación y las corrientes de información. Sin embargo, más allá de los potenciales beneficios de hacer eficientes los procesos vinculados al comercio exterior, existen componentes que dificultan la negociación y la posterior implementación de estas medidas.

El presente trabajo analiza distintos componentes relacionados con la FC: su definición, el impacto de las medidas de FC y el avance de las negociaciones en el marco de la OMC, exponiendo las propuestas realizadas por los miembros y otras características de la negociación. Asimismo, se describen algunas medidas de FC implementadas en la Argentina, el MERCOSUR y otros procesos de integración.

1. Introducción

Uno de los temas de incorporación reciente en la esfera de las negociaciones internacionales es el de Facilitación del Comercio (FC), que ha pasado a formar parte del mandato de la actual Ronda Doha de Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En forma sintética, facilitar comercio consiste en hacer más eficientes las transacciones comerciales a través de la racionalización de los trámites, la documentación y las corrientes de información.

La necesidad de trabajar sobre la simplificación de los procesos comerciales se origina en la persistencia de obstáculos a los intercambios que actúan incrementando los costos de transacción. La experiencia de quienes están en el negocio exportador indica que las demoras y las trabas burocráticas a la hora de ingresar un producto a otro mercado pueden ser barreras mucho más efectivas que un arancel. La significación, por tanto, radica en que sin este tipo de medidas no se podrán aprovechar en forma plena la apertura de mercados y las reducciones arancelarias que se negocien.

La Facilitación del Comercio puede ser considerado un tema menor. Sin embargo, cuando se lo cuantifica

se puede establecer, según datos de Rubiato Elizalde (2005), que, en promedio, en cada transacción comercial hay entre 27 y 30 intervinientes, se necesitan 40 documentos con más de 200 datos, de los cuales entre el 60% y el 70% deben repetirse. Considerando toda la operatoria, ésta insume entre el 6% y el 15% del valor del producto y el 40% del tiempo de la transacción. En estudios realizados para los países de la Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) se ha comprobado que las medidas de Facilitación del Comercio llevadas a cabo explican el 21% del crecimiento del comercio intra-APEC (Wilson *et al.*, 2003). Al mismo tiempo, se comprobó para los países del Asia-Pacífico que, de realizarse avances en esta materia, se generarían resultados equivalentes a los de una liberalización arancelaria plena entre estos países.

Sin embargo, como es de esperar para todo tema importante, su resolución no es sencilla. Más allá de que nadie negaría en forma explícita los beneficios de hacer eficientes los procesos vinculados al comercio exterior, detrás de las cuestiones de Facilitación del Comercio existen componentes que dificultan no sólo la negociación sino su posterior aplicación:

- instituciones públicas y privadas con determinados patrones culturales y legales que precisan ser cambiados;
- costos asociados al cambio de proceso que no pueden ser sostenidos por los Países en Desarrollo (PED) y los Países Menos Adelantados (PMA); y,
- en muchos casos, la ineficiencia en el comercio exterior actúa como una forma de protección de las producciones domésticas.

Las negociaciones sobre Facilitación del Comercio en el marco de la Organización Mundial de Comercio fueron incorporadas en el año 1996 en ocasión de la Primera Reunión Ministerial de Singapur. Presentan ciertas peculiaridades que favorecen a los países en desarrollo, como por ejemplo el establecimiento de Trato Especial y Diferenciado, junto con el reconocimiento de la necesidad de asistencia técnica y apoyo de los países desarrollados en la creación de capacidad. Se trata de un proceso de negociación complejo por el número de actores nacionales que se ven involucrados y por la multiplicidad de propuestas presentadas. Al mismo tiempo, se debe considerar que las negociaciones sobre FC no son independientes del resto de las negociaciones que se llevan adelante en la Ronda Doha.

El presente trabajo analiza los distintos componentes relacionados a la FC y las negociaciones en el marco de la OMC hasta el primer semestre de 2006. En primer lugar se define el concepto de Facilitación del Comercio. Luego se presenta una breve revisión bibliográfica sobre el impacto de estas medidas. En la cuarta sección se avanza sobre la situación de la negociación en la OMC, exponiendo las propuestas realizadas por los miembros del Grupo de Negociación de Facilitación del Comercio y distintos aspectos de la negociación. El punto 5 describe algunas medidas de FC implementadas en la Argentina, el MERCOSUR y otros procesos de integración. La última sección es de conclusiones.

2. Definiciones de Facilitación del Comercio

La Facilitación del Comercio usualmente implica el mejoramiento de la eficiencia en la administración, procedimientos y logística en puertos y aduanas (Wilson *et al.*, 2003). Definiciones más amplias incluyen cuestiones de armonización de estándares y conformidad con regulaciones internacionales (Woo y Wilson, 2000).

Así, en primera instancia se puede definir a la Facilitación del Comercio en un sentido estricto como las acciones que tiendan al movimiento eficiente de bienes a través de puertos y de la documentación vinculada con el comercio internacional. Ampliando la definición se puede decir que la FC abarcaría todo el entorno en el cual el comercio tiene lugar, así se incluyen otros elementos como la transparencia de las aduanas, las regulaciones ambientales y la armonización de estándares regulatorios.

En Wilson *et al.* (2003) se recopilan una serie de definiciones de Facilitación del Comercio elaboradas por distintos organismos:

- OMC y UNCTAD¹: "Simplificación y armonización de los procedimientos comerciales internacio-

¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

nales, incluyendo actividades, prácticas y formalidades envueltas en la recolección, presentación, comunicación y procesamiento de datos requeridos para el movimiento de bienes en el comercio internacional de bienes”.

- OECD²: “Simplificación y estandarización de los procedimientos y flujos de información asociados que son requeridos para el movimiento internacional de bienes desde los vendedores a los compradores y para el pago que se realiza en la otra dirección”.
- UN/ECE³: “Abordaje comprensivo e integrador para la reducción de la complejidad y el costo del proceso de transacciones comerciales y para asegurar que estas actividades se realicen de forma eficiente, transparente y previsible, basado en las normas, estándares, y mejores prácticas internacionalmente aceptadas”.
- APEC: “La Facilitación del Comercio generalmente remite a la simplificación, armonización, uso de nuevas tecnologías y otras medidas dirigidas a remover procedimientos e impedimentos administrativos del comercio que ayuden a los miembros en la construcción de experiencia, reducción de costos y conduzca a un mejor movimiento de bienes y servicios”.

Las diferentes definiciones de Facilitación del Comercio expresan una situación en la que intervienen tanto elementos de frontera (aduanas y eficiencia portuaria) como internos al país (regulaciones ambientales e infraestructura para el uso de comercio electrónico); en esto radica la complicación fundamental de la cuestión de FC: la multiplicidad de actores.

3. Medición del impacto

En Walkenhorst y Yasui (2003) se realiza una revisión de diferentes estudios que estiman los costos de transacción que se encuentran detrás del comercio internacional. Allí se puede comprobar que cuando se consideran cuestiones amplias como documentación, seguros, información comercial, operatoria aduanera, más las necesidades extras de financiamiento que generan las demoras en frontera, estos costos de transacción llegan a abarcar entre el 7% y el 10% del valor del producto.

Tres cuestiones son fundamentales en la fase empírica de la investigación en torno a Facilitación del Comercio: i) la definición y la medición de la FC; ii) la elección de una metodología para estimar la importancia de la FC para los flujos comerciales; y iii) diseñar un escenario para estimar el efecto de las medidas de facilitación en los flujos de comercio. Entre las metodologías utilizadas para medir los beneficios de la FC se encuentran los Modelos de Equilibrio General Computado (MEGC) y los modelos gravitacionales.

En los Modelos de Equilibrio General Computado se modela la Facilitación del Comercio como una reducción en los costos del comercio internacional o una mejora de la productividad del sector de transporte.

En los trabajos realizados con MEGC se estiman resultados significativos para la Facilitación del Comercio. Wilson *et al.* (2003) detalla que en UNCTAD (2001) se calcula que una reducción de 1% en los costos de transporte aéreos y marítimos podría incrementar el PIB de Asia en U\$S 3.300 millones, y si la mejora se realiza sobre los servicios de comercialización en términos de un 1% de mejora en la productividad se agregan U\$S 3.600 millones más; y en APEC (1999) se estima que medidas de Facilitación del Comercio que reduzcan 1% los precios de importación de los países industrializados y recientemente industrializados y 2% los precios de los Países en Desarrollo generarían, para los países de la APEC, aumentos de sus exportaciones en torno al 3,3%, comparado con la aplicación plena de lo acordado en la Ronda Uruguay que generaría aumento de exportaciones de 7,9%. Según Hertel y Keeney (2005) las ganancias de bienestar generadas por una liberalización en el comercio de bienes y servicios (U\$S 150.000 millones) se verían incrementadas en U\$S 100.000 millones al incorporar medidas de facilitación de comercio. Francois *et al.* (2005) encuentran que una reducción de 1.5% en los costos de transacción genera una ganancia de bienestar global de U\$S 72.000 millones. En forma similar, Decreux y Fontagné (2006) estiman que la eliminación de las ineficiencias en las transacciones más que duplica las ganancias mundiales obtenidas en un escenario de reducción arancelaria moderado.

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

³ Naciones Unidas – Comisión Económica para Europa.

La otra metodología que se utiliza para estimar el impacto de las medidas de Facilitación del Comercio son las ecuaciones gravitacionales. En Wilson *et al.* (2003) se expresan una serie de resultados hallados en diferentes trabajos: Freund y Weinhold (2000) estiman que un 10% de incremento en el número de web hosts de un país podría haber aumentado el flujo comercial en 1% entre 1998 y 1999; Fink, Mattoo y Neagu (2002) estiman que una reducción en los costos bilaterales de comunicación del 10% generaría un incremento de 8% en el comercio bilateral; y Moenius (2000) estima el efecto de compartir estándares por parte de dos países y comprueba que eso promueve significativamente el comercio.

Wilson *et al.* (2003) utilizan indicadores de Facilitación del Comercio divididos en cuatro categorías: eficiencia portuaria, ambiente aduanero, regulaciones ambientales y uso de comercio electrónico. Este tipo de indicadores se obtienen a partir de información fundamentalmente cualitativa. Utilizando ecuaciones gravitacionales comprueban que las cuatro medidas de facilitación generan resultados significativos y con el signo esperado, destacándose para países de la APEC principalmente la mejora en la eficiencia portuaria y en un segundo plano las cuestiones aduaneras y el uso de comercio electrónico como variables de FC que favorecen los flujos de bienes y servicios; en tanto que las regulaciones ambientales tienen un efecto negativo y significativo, configurándose como barreras al comercio que reemplazan las medidas tradicionales. Utilizando una metodología similar, Soloaga *et al.* (2006) encuentran, para el caso de México, que las reformas domésticas en las cuatro categorías de FC incrementan las exportaciones manufactureras en 22%, proviniendo los mayores beneficios de las mejoras en la eficiencia portuaria y el ambiente regulatorio. Por el lado de las importaciones, el incremento sería de 11%, siendo el factor más importante el mejoramiento en la eficiencia portuaria.

Un objetivo que se planteó en Wilson *et al.* (2003) es evaluar qué genera mayor efecto en la generación de flujos comerciales: si la reducción arancelaria o las medidas de Facilitación del Comercio. Los autores realizan simulaciones considerando diferentes mejoras para cada país, lo que es preferible a suponer porcentajes iguales de variación. Las mejoras en términos de Facilitación del Comercio unilaterales aumentan el flujo de comercio entre dos países. Las medidas de FC explican el 21% del crecimiento del comercio intra-APEC; del cual el 9,7% lo explica la mejora de la eficiencia portuaria, el 1,8% las mejoras en aduanas, el 2,3% el comercio electrónico y el 7,3% la armonización ambiental. En comparación con la reducción arancelaria, se concluye que se necesitaría un menor esfuerzo de medidas de FC; por ejemplo, una reducción arancelaria de 6,5% que lleva a cero los aranceles genera una ganancia de U\$S 27.800 millones, cifra que es alcanzada con una mejora de la eficiencia portuaria de 0,5%, aduanera de 5,5% o en comercio electrónico de 3,7%.

Un aspecto no menor para evaluar el impacto de las medidas de Facilitación del Comercio es el del costo asociado a estas medidas, que generalmente no es incorporado en los estudios de impacto. Más allá de los montos vinculados a la modernización y reforma de aduanas, la cuestión relevante es que estas mejoras son necesarias fundamentalmente en PED o PMA, para los cuales realizar cualquier erogación es sumamente complicado. La situación es más difícil aún, pues se debe considerar que los cambios necesarios no son sólo de infraestructura, sino que se deben modificar procesos, normas y patrones culturales profundamente arraigados. Al mismo tiempo, las medidas de Facilitación del Comercio tienen que generar para estos países incrementos en los volúmenes de comercio y que estos se transformen en mejoras en el bienestar. En el punto de partida, los PED y PMA comercian menos que los países desarrollados, lo cual determina que estos últimos países podrían verse beneficiados en mayor medida que los primeros. Así, los países más avanzados deberían tomar la responsabilidad de generar políticas de asistencia para la aplicación de medidas de Facilitación del Comercio y promover la armonización de normas que faciliten las exportaciones de los Países en Desarrollo.

4. La Facilitación del Comercio en el marco de la OMC⁴

La Facilitación del Comercio se incorporó como un tema de debate en la Organización Mundial del Comercio en la Conferencia Ministerial de Singapur de 1996, por ello se la incluye dentro de los “Temas de Singapur”.

⁴ Esta sección se encuentra en parte basada en los documentos expuestos en el “Seminario regional sobre facilitación del comercio” que tuvo lugar en Buenos Aires del 8 al 12 de agosto de 2005, organizado por la OMC, el Banco Mundial, la UNCTAD y el BID. Las presentaciones se pueden encontrar en <http://www.iadb.org/intal/bid-omc/index.htm> También ver el sitio web de la OMC sobre el tema (http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm).

En dicha ocasión se encomendó al Consejo del Comercio de Mercancías que realizara trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos comerciales con el objeto de evaluar si procedía establecer normas en esta materia.

Recién en la Declaración Ministerial de Doha del año 2001 se incluyó a la FC dentro del mandato negociador, donde se requirió al Consejo del Comercio de mercancías que examinara tres artículos del GATT de 1994 relacionados con la Facilitación del Comercio (art. V, VIII y X) y que identificara las necesidades y prioridades de los miembros, en particular los PED y PMA, en esta materia.

En julio de 2004 se acordó formalmente iniciar las negociaciones sobre Facilitación del Comercio sobre la base de las modalidades que figuran en el Anexo D del denominado “Programa de Trabajo de julio”.

Los objetivos de la negociación son:

- Agilizar el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las que están en tránsito.
- Potenciar la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad en esta esfera.
- Establecer disposiciones para la cooperación efectiva entre las aduanas y otras autoridades en materia de FC y el cumplimiento de procedimientos aduaneros.

El mandato de negociación determina que se deben examinar, aclarar y mejorar los artículos V, VIII y X del GATT de 1994.

El artículo V trata sobre la libertad de tránsito. Según este artículo, cada miembro de la OMC otorgará a las mercancías, barcos y otros medios de transporte libertad de tránsito para cruzar por su territorio y por las rutas más convenientes, sin distinción alguna según nacionalidad, origen o destino. Al mismo tiempo, el tráfico en tránsito no deberá ser demorado ni ser objeto de restricciones innecesarias, a la vez de estar exento de derechos aduaneros o de tránsito (con excepción de los costos por servicios prestados, los cuales deberán ser “razonables”). No existe jurisprudencia o decisión alguna de un órgano de la OMC con relación a este artículo.

El artículo VIII versa sobre derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación. Esto involucra a todos los derechos y cargas (distintos de los aranceles) aplicados en relación al intercambio internacional de bienes y servicios. Tales derechos y cargas se deben limitar al costo aproximado de los servicios prestados, al tiempo que estos derechos no deben constituir una protección indirecta a los productos nacionales ni transformarse en gravámenes fiscales a la importación o exportación. En este caso existe jurisprudencia en el marco de la OMC, entre ellas el caso de la tasa de estadística de la Argentina (OMC, WT/DS56/R Argentina-Calzado), la cual fue determinada incompatible con el Artículo VIII debido a que la tasa no puede ser *ad valorem* en forma ilimitada, sino que debe tratarse de una tasa que se refiera a un servicio prestado, no debiendo el nivel de la carga exceder el costo aproximado del servicio, precisando también que la tasa impuesta no debe constituir una protección indirecta o ser utilizada con carácter fiscal.

El artículo X se refiere a la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales, o sea a la transparencia. Las obligaciones derivadas del presente artículo son: i) rápida publicación de las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y administrativas de aplicación general que afecten las exportaciones o las importaciones (no pudiéndose aplicarlas hasta que estén publicadas); ii) aplicación uniforme, imparcial y razonable de leyes y reglamentos comerciales; y iii) mantener o instituir tribunales judiciales o administrativos (independientes de los organismos encargados de aplicar las medidas) para la revisión y rectificación de las medidas en materia aduanera. En lo que refiere a la jurisprudencia en el marco de la OMC se observan decisiones sobre el alcance y significado de los conceptos involucrados en las obligaciones principales.

Por otra parte, el mandato negociador determina que los resultados de la negociación deben tener en cuenta el principio de Trato Especial y Diferenciado (TED) para los Países en Desarrollo y Menos Adelantados, no sólo respecto a los períodos de implementación, sino teniendo en cuenta además la capacidad de aplicación de los PED y los PMA. De esta forma, estos países no están obligados a realizar inversiones en proyectos de infraestructura que superen sus posibilidades.

Asimismo, reconoce que la prestación de asistencia técnica y apoyo a la creación de capacidad (ATyCC) es fundamental para que los PED y PMA puedan participar de las negociaciones y beneficiarse de ellas, por lo que compromete a los miembros, en particular a los países desarrollados, a asegurar de manera adecuada este apoyo y asistencia.

En la Declaración Ministerial de Hong Kong de diciembre de 2005, se reafirmó el mandato y las modalidades sobre FC del Anexo D del “Programa de Trabajo de julio”, instando al Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio a seguir avanzando en las negociaciones. Se presentó, como Anexo E de la Declaración, el informe del Grupo de Negociación, donde se establece la intención de seguir trabajando con miras a promover un conjunto de compromisos multilaterales sobre todos los elementos del mandato.

4.1. Propuestas realizadas

La OMC (OMC, 2005/2006) ha recopilado las medidas propuestas por los países miembros al Grupo de Negociación de Facilitación del Comercio (GNFC), en referencia a cada uno de los tres artículos del GATT en cuestión y a los demás elementos del mandato.

Para el artículo V las propuestas elevadas giran en torno a la eliminación de barreras al tránsito que se pueden clasificar en: controles y verificaciones adicionales, medidas de seguridad y requisitos de documentación excesivos, cargas⁵ no publicadas e irrazonablemente altas y falta de coordinación y cooperación entre autoridades de países vecinos.

Así, se propone:

- Evitar la discriminación entre medios de transporte, transportistas, origen, destino, rutas y mercancías.
- Disciplinas sobre derechos y cargas: publicación, examen periódico, disciplinas más eficaces, reuniones entre autoridades.
- Disciplinas sobre formalidades y documentación en materia de tránsito: publicación, reducción y simplificación, examen periódico, utilización de normas internacionales, acuerdos regionales de tránsito, despacho simplificado y preferencial para bienes perecederos, limitación de verificaciones y controles, precintos, vigilancia y régimen de transporte bajo control aduanero/garantías.
- Cooperación en materia de tránsito: coordinación de los documentos exigidos entre las distintas autoridades incorporadas, cooperación transfronteriza, colaboración regional, consultas entre los sectores público y privado.
- Carácter operativo y aclaración de términos.

Para el Artículo VIII los principales problemas identificados son: documentación excesiva, derechos diversos o cambiantes, procedimientos aduaneros engorrosos y obsoletos, demasiada discreción en la aplicación, incertidumbre y carga onerosa para PyMEs.

En función de estas trabas, las principales propuestas son:

- Simplificar, reducir y publicar derechos y cargas sobre la importación y exportación.
- Simplificar, reducir y armonizar las formalidades aduaneras y documentación.
- Medidas para agilizar y facilitar el despacho y la circulación de mercancías.
- Coordinación entre aduanas, y entre éstas y otras agencias que intervienen en la frontera.
- Clasificación arancelaria: criterios objetivos y adopción del sistema armonizado.

En el artículo X las principales barreras se encuentran en la falta de transparencia: leyes y procedimientos poco claros y obsoletos, amplia discrecionalidad por parte de oficiales de aduanas y otros, inexistencia de mecanismos efectivos de recurso, incertidumbre e imprevisibilidad, administración deficiente de leyes y falta de diálogo con comerciantes.

Las principales propuestas derivadas de estas barreras identificadas son:

⁵ Se entiende por cargas o derechos los montos que deben abonar los medios de transporte que trasladan mercaderías.

- Publicación y disponibilidad de información en forma detallada, en medios públicos o internet.
- Mecanismos de consulta previa sobre normas nuevas o modificaciones, tanto entre Estados miembro como entre Estados y privados.
- Establecimiento de resoluciones anticipadas: consiste en que la autoridad aduanera se expida con anterioridad y con carácter vinculante respecto a cuestiones como clasificación arancelaria, valoración en aduana, exención o aplazamiento de pago de aranceles u origen del producto.
- Procedimientos de recurso y apelación de carácter judicial o administrativo pero que sea de tipo independiente y en plazos y costos razonables.

También dentro de las propuestas realizadas se encuentran cuestiones vinculadas al Trato Especial y Diferenciado (TED) y de Asistencia Técnica y Creación de la Capacidad (ATyCC).

En materia de TED se destaca la referencia en la mayoría de las propuestas, lo que manifiesta la necesidad de reconocer que las medidas de FC pueden resultar onerosas para los PED y PMA, al mismo tiempo de manifestar que la aplicación debe realizarse a partir de una evaluación de necesidades y prioridades. Los enfoques propuestos, aunque tienen poca elaboración, fueron fundamentalmente: periodos de transición que implican aplicación progresiva, máximo empeño (por ejemplo resoluciones anticipadas) y creación de grupos de obligaciones.

En referencia a ATyCC, su incorporación dentro de la negociación, al igual que el caso de TED, es un reconocimiento de que los PED y PMA necesitan de apoyo para poder avanzar en la FC. Dentro de las propuestas se encuentran:

- Cuestiones de asistencia técnica y financiera.
- Canales múltiples, como organismos internacionales y regionales, y en forma bilateral.
- La participación del sector privado.
- Financiamiento en función de los compromisos asumidos por cada miembro.
- Mecanismos de revisión o monitoreo.

En lo que hace a la negociación en sí misma, el Anexo D del "Programa de Trabajo de julio" también trajo aparejadas propuestas. Las principales se refieren al establecimiento de un instrumento general para evaluar las necesidades y prioridades y cuestiones vinculadas con la instrumentación de TED y ATyCC. El análisis de necesidades y prioridades es fundamental debido a que sólo así se puede determinar la situación real de cada miembro de la OMC en términos de capacidad para aplicar la norma emanada de la Ronda Doha, a la vez que permitirá definir las necesidades de ATyCC y los plazos de TED.

4.2. Características de la negociación en la OMC

La negociación en la OMC del tema de FC es difícil en función del número de actores que se encuentran involucrados en el tema. Un gran número de instituciones públicas (y las normas que la reglan) y privadas deberán trabajar para aplicar aquello que se acuerde en la materia. Otro aspecto que dificulta la negociación es la multiplicidad de propuestas presentadas: se han presentado más de un centenar de propuestas patrocinadas por más de 100 delegaciones, referidas a una gran cantidad de temas relacionadas con los distintos elementos del mandato (artículos V, VIII y X del GATT; establecimiento de disposiciones para la cooperación entre las autoridades competentes y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros; identificación de las necesidades y prioridades de los miembros en materia de FC; potenciar la ATyCC; aplicación práctica del principio del TED). Pero existen también cuestiones intrínsecas a la negociación que a continuación se citan.

La demora en decidir si el tema se trataba o no en la Ronda Doha llevó a que las modalidades de negociación se acordaran recién en el mes de julio de 2004. Esta circunstancia determinó que la evaluación de necesidades y prioridades se deba hacer a la par que se discuten las propuestas.

De acuerdo con Rubiato Elizalde (2005), esto genera un dilema en el sentido que sin saber cuáles son las necesidades y prioridades es difícil saber qué normas se deben negociar, y viceversa. Esto constituye un

problema debido a que en el Anexo D del programa de julio se establece que el país que no tiene capacidad no estaría sujeto a la norma en tanto no desarrolle la capacidad necesaria. Esta condición de TED, si bien es imprescindible, podría dejar a la norma en letra muerta. Una solución posible al dilema planteado es una inversión del proceso, de modo que el compromiso de los países sea en pos de la creación de capacidad, para luego si aplicar la norma de FC. En este marco, se propone un mecanismo que consta de cuatro partes: i) análisis de las necesidades y prioridades, ii) plan de acción y definición de TED, iii) desarrollo de capacidad de aplicación y iv) proceso de verificación de la capacidad de aplicación.

Más allá de las dificultades es importante el compromiso de los países desarrollados y agencias internacionales como el Banco Mundial, la UNCTAD y el Banco Interamericano de Desarrollo, en pos de prestar ayuda a los PED y PMA en la aplicación de las normas sobre FC.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la negociación que se realiza sobre FC en la Ronda Doha de la OMC se encuentra atada al resto de los temas, lo que configura un problema principalmente en función de las dificultades de la negociación en productos agrícolas y no agrícolas.

Las negociaciones sobre Facilitación del Comercio deberían completarse dentro del marco temporal general del Programa de Doha para el Desarrollo. A pesar del impasse de la Ronda en general, la negociación en el ámbito de la FC presenta grandes avances, constituyendo las propuestas presentadas la base para conformar un futuro acuerdo sobre la materia. Por este motivo, no se puede descartar que se proponga desvincular la negociación de FC del resto de los temas, dado que concentra el interés de una gran cantidad de países, tanto desarrollados como en desarrollo.

5. Facilitación del Comercio en la Argentina, en el Mercosur y en otros procesos de integración

En Bianchi (2004) se destaca que, en materia de FC, la Argentina adoptó en el curso de la última década diversas medidas de desregulación y, específicamente, cambios en la esfera aduanera que posibilitaron superar la presencia de innecesarios y excesivos requerimientos de documentación que afectaban a las importaciones y exportaciones.

En el trabajo se especifican algunas medidas que se tomaron en el ámbito aduanero, en primer término la introducción de un sistema informático de procesamiento, la implementación de controles selectivos y la adopción de herramientas de *management*, como el planeamiento estratégico. Los cambios realizados permitieron que el período de espera en las operaciones de exportación e importación se redujera en promedio de 10 días a unas pocas horas.

Si bien no hay estudios comparativos realizados que permitan evaluar la situación relativa de nuestro país respecto al resto de los PED y/o PMA, los avances citados colocan a la Argentina en una posición mejor a la de países equivalentes. Sin embargo, queda mucho por realizar, por ejemplo la instrumentación de un sistema de ventanilla única que acorte aún más los plazos.

En el plano del Mercosur, se firmó en el año 1993 el acuerdo de Recife referido a la aplicación de controles integrados en fronteras, en 1999 se estableció el Programa sobre medidas de simplificación operacional de trámites de comercio exterior y de frontera y en el año 2000 se acordó el modelo de reglamento de área de control integrado de cargas. Bianchi (2004) señala que el 60% de los bienes comerciados en el Mercosur se mueve a través de camiones entre San Pablo y Buenos Aires. En función de esto se implementó un sistema en el cual en una sola parada los dos países chequean los vehículos y otro mecanismo de controles en origen y destino. Esto avances permitieron reducir el tiempo de espera.

Sin embargo, existen todavía cuestiones pendientes como ser la determinación de un código aduanero común que permita un mayor nivel de perfeccionamiento de la unión aduanera. En este tema se está trabajando desde el año 1996, para posibilitar la eliminación total del doble cobro del Arancel Externo Común (AEC) y de este modo lograr una sustantiva mejora en la circulación de bienes en el interior del mercado ampliado. Recientemente (mayo 2006) se establecieron las bases de la normativa que será aplicada en la definición

del Código Aduanero Común, instrumento que entraría en vigor a partir del 2008.

La potencialidad del tema de FC en el Mercosur es una cuestión a evaluar en un estudio específico. Como antecedente, es significativo realizar una somera revisión de la experiencia en otros procesos de integración; un tratamiento amplio de este aspecto se realiza en Izam (2001).

En el marco de la Unión Europea, si bien el tema de FC no está expresamente mencionado como tal, al momento de evaluar las trabas a la creación del Mercado Único Europeo (MUE), se destacaron problemas en las fronteras físicas y en cuestiones técnicas y fiscales. Dentro del primer grupo se identificaron barreras y controles aduaneros y migratorios que continuaban con el principio de división comunitaria en estados nacionales, cuestiones de eminente vinculación con la FC. Sin embargo, aunque se lograron avances significativos -la UE siendo una unión monetaria supera el estadio de mercado común-, continúa la preocupación en torno a mejorar el tránsito aduanero, a partir del aprovechamiento de las nuevas tecnologías disponibles.

La cuestión aduanera es también de interés para la UE en la relación con terceros países. En los acuerdos que negocia se incluyen aspectos vinculados con la cuestión aduanera o de reconocimiento de estándares, pero fundamentalmente es explícito el interés por la Facilitación del Comercio en las tratativas de asociación económica, como es el caso del Mercosur. Este interés se reproduce en el seno de la OMC, donde la UE es uno de los principales impulsores del tema.

En el marco de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) el tema de FC se encontró fundamentalmente expresado por medidas referentes a asuntos aduaneros, considerando aquí cuestiones de asistencia técnica para las economías pequeñas. La suspensión de las negociaciones plurilaterales, y el cambio al formato "bilateral", hará que probablemente se encuentren referencias a cuestiones aduaneras, tanto en lo que hace a FC como a la seguridad. Un espejo de lo que se puede esperar es la experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En este acuerdo, la FC no es una temática constituyente del acuerdo, se deja expresado que cada país continuará trabajando con sus aduanas nacionales y que la entrada de bienes deberá cumplir con las leyes de cada país. A fin de facilitar el movimiento de bienes, se cuenta con un manual y una guía de procedimientos aduaneros y existe un subgrupo de aduanas que se reúne cuatro veces al año para discutir temas prioritarios en la materia, a la vez de existir iniciativas de cooperación entre las aduanas.

En la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y en la Comunidad del Caribe (CARICOM), la FC tampoco existe como tema puntual hacia el interior de las negociaciones. Sin embargo, los temas vinculados con el tránsito aduanero, dependiendo del acuerdo en cuestión, están presentes en mayor o menor medida como instrumentos para la consolidación de la integración.

6. Conclusiones

Más allá de los números positivos que se observan en cada uno de los estudios empíricos, se debe considerar que el esfuerzo debe tener un análisis costo-beneficio en el cual se eviten grandes gastos que sólo redundarán en escasos aumentos de comercio. Los avances en materia de FC deben darse a la par que se abren los mercados, fundamentalmente en lo que respecta a los productos de origen agropecuario en los países desarrollados.

El papel de los países desarrollados es también importante para generar medidas que contemplen el reconocimiento mutuo de estándares, el trato especial y diferenciado, la asistencia técnica y la creación de capacidad. En este sentido, el camino emprendido en la OMC es auspicioso; sólo resta que se tome real para que el crecimiento del comercio permita achicar la brecha de desarrollo que se observa en la economía mundial.

La negociación que se realiza sobre FC en la Ronda Doha de la OMC se encuentra atada al resto de los temas, lo que configura un problema en función de la dificultad negociadora en productos agrícolas e industriales, servicios o propiedad intelectual. Sin embargo, la negociación sobre FC es difícil en sí misma en función de la multiplicidad de propuestas, temas y actores involucrados.

Según lo observado en los procesos de integración regional, en general no existe una presencia explícita del tema, sino que se observa fundamentalmente a partir de las cuestiones aduaneras. En lo que hace a la cuestión hacia el interior de la Argentina, la acción del sector privado es fundamental para acompañar al gobierno en la negociación, indicándole cuáles son las necesidades y prioridades en la materia, a fin de potenciar la efectividad del esfuerzo exportador del país.

Bibliografía

APEC (1999). *Assessing APEC Trade Liberalization and Facilitation - 1999 Update*. Economic Committee, Septiembre 1999. Singapur: APEC.

Bianchi, E. (2004). *Argentina's National Experience with Trade Facilitation*. Instituto de Políticas y Estrategia de Comercio Internacional. Julio 2004, Buenos Aires, Argentina.

Decreux, Y. y L. Fontagné (2006). *A Quantitative Assessment of the Outcome of the Doha Development Agenda*. CEPII, WP N°10 Mayo 2006.

Fink, C., A. Matoo y C.I. Neagu (2002). *Assessing the Role of Communication Costs in International Trade*. World Bank Policy Research Working Paper #2929. Washington, DC: The World Bank.

Francois, J., H. Van Meijl y F. van Tongeren (2005). *Trade Liberalization in the Doha Development Round*. Economic Policy 20 (42): 349-391.

Freund, C. y D. Weinhold (2000). *On the Effect of the Internet on International Trade*. International Finance Discussion Papers #693, Board of Governors of the Federal Reserve System.

Hertel, T. W. y R. Keeney (2005). What's at Stake: The Relative Importance of Import Barriers, Export Subsidies and Domestic Support. En Kym Anderson y Will Martin (eds.), *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*. Washington, DC: Banco Mundial y Palgrave MacMillian.

Izam, M. (2001). *Facilitación del Comercio: un concepto urgente para un tema recurrente*. Documento 19, Serie Comercio Internacional, División de Comercio Internacional e Integración. Santiago de Chile: CEPAL.

Moenius, J. (2000). *Three Essays on Trade Barriers and Trade Volumes*. Ph.D. dissertation, University of California, San Diego.

OMC, Banco Mundial, UNCTAD y BID. Seminario regional sobre Facilitación del Comercio. Buenos Aires, 8-12 de agosto de 2005. Las presentaciones se pueden encontrar en <http://www.iadb.org/intal/bid-omc/index.htm>

OMC, Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio (2005/2006). *Aclaración y mejora de los artículos V, VIII y X del GATT. Propuestas presentadas por los miembros de la OMC*. TN/TF/W/43 y revisiones 1 a 8.

Rubiato Elizalde, J. M. (2005). *Análisis de necesidades y prioridades. Aplicación al entorno OMC*. Presentación en el Seminario regional de la OMC sobre Facilitación del Comercio para países de América Latina. Buenos Aires, 8 - 12 de agosto de 2005.

Rubiato Elizalde, J. M. (2005). *La Facilitación en la UNCTAD. Aplicaciones en América Latina*. Presentación en el Seminario regional de la OMC sobre Facilitación del Comercio para países de América Latina. Buenos Aires, 8 - 12 de agosto de 2005.

Soloaga, I., J. S. Wilson y A. Mejía (2006). *Moving Forward Faster: Trade Facilitation Reform and Mexican*

Competitiveness. World Bank Policy Research Working Paper #3953. Washington, DC: The World Bank.
UNCTAD (2001). *E-Commerce and Development Report*. Geneva: UNCTAD.

Walkenhorst, P y T. Yasui. (2003). *Quantitative Assessment of the Benefits of Trade Facilitation*. París: OECD.

Wilson, J., C. Mann y T. Otsuki (2003). *Trade Facilitation and Economic Development: Measuring the Impact*.
World Bank Policy Research Working Paper #2988. Washington, DC: The World Bank.

Woo, Y. P. y J. S. Wilson (2000). *Cutting Through Red Tape: New Directions for APEC's Trade Facilitation
Agenda*. Vancouver: Asia Pacific Foundation of Canada.