



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
8 de mayo de 2023
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Reunión Multianual de Expertos sobre Transporte,
Logística Comercial y Facilitación del Comercio
Décimo período de sesiones
Ginebra, 17 a 19 de julio de 2023
Tema 3 del programa provisional

La coordinación y la digitalización como medios para una facilitación del comercio acelerada con un enfoque climático inteligente

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Las reformas en el ámbito de la facilitación del comercio han avanzado considerablemente en los últimos años, en particular con la entrada en vigor del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio en 2017 y la inclusión de disposiciones específicas de facilitación del comercio en muchos acuerdos comerciales regionales, como el de la Zona de Libre Comercio Continental Africana. Las reformas destinadas a la facilitación del comercio resultan complicadas, como demuestran las experiencias en la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. En particular, los países en desarrollo y las economías vulnerables, como los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, deben abordar al mismo tiempo muchas cuestiones relacionadas con la facilitación del comercio y a menudo se embarcan en reformas en ese ámbito desde un punto de partida menos avanzado. Esto significa que se enfrentan a la necesidad de adquirir conocimientos y tomar decisiones sobre políticas y su aplicación, así como a las necesidades de financiación relacionadas con todas las cuestiones en un período relativamente corto.

En la presente nota se presentan algunos de los problemas principales que surgen en la implementación de reformas en el ámbito de la facilitación del comercio, en particular las dificultades que afrontan los países durante la coordinación y la digitalización de los procedimientos comerciales, así como los retos que ha planteado la reciente crisis de la cadena de suministro. Como se observó durante la pandemia, las crisis pueden acarrear disfuncionamientos pero, al mismo tiempo, acelerar la adopción de medidas, debido a la necesidad de coordinación y digitalización, así como la aplicación de soluciones innovadoras de facilitación del comercio que antes tal vez hubiesen sido difíciles de aplicar debido a obstáculos políticos o administrativos.



Se invita a los expertos a reflexionar sobre los diversos imperativos relacionados con la facilitación del comercio y a formular recomendaciones sobre la mejor manera de avanzar, definir las esferas de actuación prioritarias y concretar qué función han de desempeñar las partes interesadas, entre las que figuran los Gobiernos, la industria y los asociados para el desarrollo.

I. Introducción

A. Facilitación del comercio y desarrollo

1. Las reformas en el ámbito de la facilitación del comercio son esenciales para ayudar a los países a integrarse en las cadenas internacionales de suministro y de valor, en particular a los países en desarrollo y los países menos adelantados. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio pretende abordar esta cuestión y armonizar los procedimientos a escala mundial. Además, se incluyen disposiciones de facilitación del comercio en muchos acuerdos comerciales subregionales y regionales, como el de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, ratificado por 46 de los 54 signatarios en febrero de 2023. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio entró en vigor en 2017 y es un acuerdo vinculante destinado a la simplificación, la modernización y la armonización de los procedimientos aduaneros y otras medidas relacionadas en el comercio internacional para reducir los retrasos en la tramitación administrativa con el objetivo final de disminuir los costos de comercialización y mejorar los flujos comerciales. El Acuerdo incluye disposiciones sobre la simplificación y racionalización de los procedimientos aduaneros, la mayor cooperación entre las aduanas y otras autoridades competentes y la asistencia técnica y el fomento de la capacidad en los países en desarrollo y los países menos adelantados. En virtud del Acuerdo, cada miembro de la Organización Mundial del Comercio debe establecer un comité nacional de facilitación del comercio que se encargue de la aplicación del Acuerdo y la coordinación con otros organismos y partes interesadas pertinentes. Los miembros también deben publicar información sobre los procedimientos relacionados con el comercio y establecer sistemas de ventanilla única para facilitar el comercio.

2. Los beneficios de la facilitación del comercio son múltiples y se aplican tanto en el sector público como en el privado. Se puede afirmar que la implementación de reformas para la facilitación del comercio redundará en beneficio de las empresas, pues estas y las comercializadoras internacionales salen ganando por la mayor previsibilidad y rapidez de las operaciones y los menores costos de transacción, lo que supone una mayor competitividad de las exportaciones en los mercados mundiales. Sin embargo, los organismos públicos encargados de los procedimientos de importación, exportación y tránsito también se ven beneficiados por la mayor recaudación de impuestos y aranceles, el mejor uso de los recursos y el mayor grado de cumplimiento por parte de estas empresas de comercio internacional. Cuando se implementa correctamente, la facilitación del comercio puede propiciar que los servicios y los controles administrativos sean más eficaces, al tiempo que reduce el riesgo de corrupción. La conjunción de estos beneficios contribuye al desarrollo económico y a la consecución de varios Objetivos de Desarrollo Sostenible.

3. En el período previo a la ratificación y la entrada en vigor del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, se hicieron varias previsiones sobre los beneficios económicos generales de su aplicación. Por ejemplo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos estimó que la reducción de costos en el comercio internacional podría rondar el 13 % en los países de ingreso bajo, el 14 % en los de ingreso mediano bajo y el 13 % en los de ingreso mediano alto. En cuanto a los flujos comerciales, en 2015, la Organización Mundial del Comercio pronosticó aumentos de entre el 2 % y el 2,7 % y, en 2023, registró incrementos del 1,17 %; también se hicieron previsiones en términos de aumento del producto interno bruto (PIB) (véase el cuadro). El crecimiento total del comercio internacional se vio impulsado principalmente por los países menos adelantados. En términos monetarios, la Organización Mundial del Comercio calcula que la aplicación del Acuerdo, en los dos primeros años, supuso un aumento de 231.000 millones de dólares en el comercio internacional, sobre todo en la agricultura. La principal razón de los menores niveles de aumento de los flujos comerciales y del PIB en 2023, en comparación con las estimaciones realizadas en 2015, es el importante potencial sin explotar en la aplicación del Acuerdo,

debido a los calendarios de los compromisos de aplicación nacionales. Por tanto, se espera una trayectoria ascendente en lo que respecta a los efectos tras una aplicación más amplia¹.

Acuerdo sobre Facilitación del Comercio: Efecto de su aplicación en el comercio internacional

(En porcentaje)

<i>Año de previsión o estimación</i>	<i>Aumento del flujo comercial</i>	<i>Aumento del PIB</i>
2015	2,06-2,73	0,34-0,54
2018	0,6	0,04-0,41
2019	0,2	0,15
2023	1,17	0,12

Fuente: Organización Mundial del Comercio, 2023.

B. Vínculos entre la facilitación del comercio y la crisis de la cadena de suministro

4. La actual crisis de la cadena de suministro pone de relieve la importancia de unas medidas de facilitación del comercio eficientes y fiables. La pandemia ha generado una serie de problemas en el comercio mundial y en las cadenas de suministro, como el cierre de fronteras, la reducción de la capacidad de transporte aéreo y marítimo y disfunciones en la producción y el transporte. Estos problemas se han visto agravados por la guerra en Ucrania y otros factores, como el bloqueo del canal de Suez en 2021, que han provocado congestiones portuarias, escasez de contenedores e importantes fluctuaciones de precios.

5. Las medidas de facilitación del comercio pueden ayudar a mitigar estos retos con la simplificación de los procedimientos aduaneros, la reducción del tiempo y los costos asociados a las transacciones transfronterizas y la mejora de la eficiencia y la fiabilidad de los procesos logísticos y de la cadena de suministro. El uso de documentación digital y ventanillas únicas puede, por ejemplo, reducir el tiempo y los costos vinculados al despacho aduanero, y la armonización de normas y procedimientos puede reducir la complejidad del comercio transfronterizo. Sin embargo, muchos países, en particular en desarrollo, carecen de la infraestructura y la capacidad institucional necesarias para aplicar medidas eficaces de facilitación del comercio. Esta circunstancia puede causar retrasos e ineficiencias en el comercio transfronterizo, lo que agravaría el impacto de las alteraciones en el funcionamiento en la cadena de suministro.

6. La crisis de la cadena de suministro también subraya la necesidad de una mayor inversión en infraestructura para la facilitación del comercio y creación de capacidad, especialmente en los países en desarrollo. Esta abarca la inversión en infraestructura comercial digital, por ejemplo, en sistemas electrónicos aduaneros y comerciales, ventanillas únicas y herramientas de transparencia, así como en formación y capacitación para los funcionarios de aduanas y otras partes interesadas que participan en el comercio transfronterizo.

¹ Organización Mundial del Comercio, 2023, Trade Facilitation Agreement has increased trade by over \$230 billion, new study finds, disponible en https://www.wto.org/spanish/res_s/reser_s/ersd202304_s.htm. Véase también https://www.wto.org/spanish/res_s/reser_s/ersd202304_s.htm.

II. Estado de aplicación de la facilitación del comercio y experiencias y enseñanzas extraídas en materia de coordinación y digitalización

A. Estado de aplicación

7. Hasta marzo de 2023, 156 de los 164 miembros de la Organización Mundial del Comercio han ratificado y están aplicando el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Algunos países ratificaron el Acuerdo poco después de que se abriera a su ratificación en 2014; 27 meses después, los dos tercios necesarios de los miembros habían ratificado el Acuerdo, que entró en vigor en 2017. El ritmo de ratificación se ha ralentizado desde entonces, y todavía quedan siete miembros por efectuar este trámite. La investigación de la UNCTAD muestra que, en promedio, los países desarrollados completaron el proceso de ratificación en 359 días; los países en desarrollo, en 832 días; y los países menos adelantados, en 1.278 días. Asimismo, en lo que respecta al nivel de ingreso, los países de ingreso alto completaron el proceso de ratificación en 510 días; los países de ingreso mediano alto, en 825 días; los países de ingreso mediano bajo, en 977 días; y los países de ingreso bajo, en 1.385 días. Los 10 primeros países en ratificar el Acuerdo fueron países de ingreso alto (7) o mediano alto (3).

8. Otro conjunto de factores que influyen en el ritmo de ratificación está relacionado con los resultados del comercio nacional, incluidos los relativos a la facilidad para el tránsito fronterizo, la apertura comercial y las exportaciones de mercancías. En promedio, los primeros 20 países en ratificar el Acuerdo obtuvieron una puntuación de 81/100 en el indicador “comercio transfronterizo” del Banco Mundial, y los 20 últimos países que lo hicieron, una puntuación de 54/100.

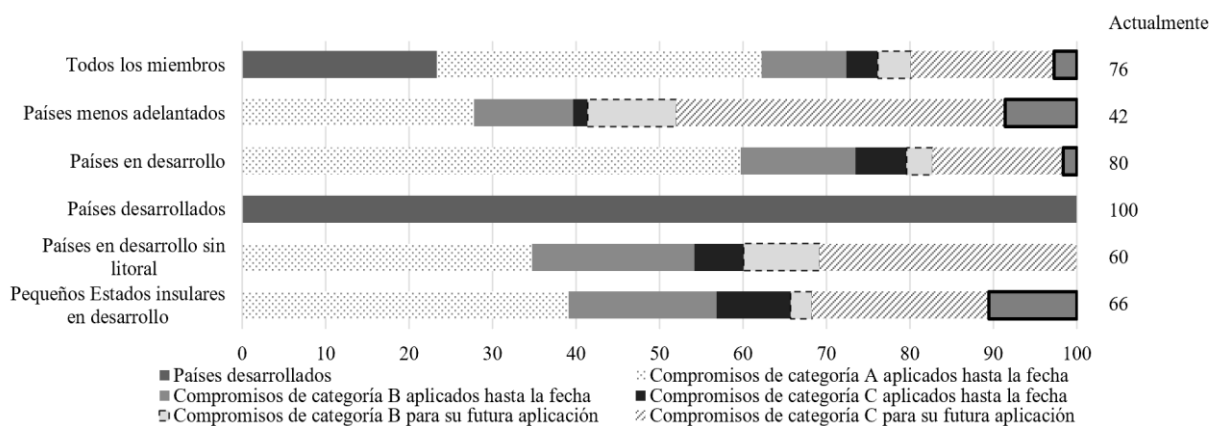
9. La contribución del comercio internacional a la economía nacional también está correlacionada con el tiempo que se tarda en ratificar el Acuerdo. Los países que lo ratificaron antes tienen economías más abiertas y orientadas al comercio, con un ratio comercio/PIB medio del 112 %. Los últimos 20 países que han ratificado el Acuerdo cuentan con economías menos dependientes del comercio, con un ratio comercio/PIB del 68 %. Los principales países exportadores ratificaron antes el Acuerdo; los primeros 20 países que ratificaron el Acuerdo ocupaban el puesto 64 de 220 economías, según un cálculo medio de los valores de exportación de mercancías, y los últimos 20 países en hacerlo, el puesto 140 de 220.

10. Otro factor clave que influye en el ritmo de ratificación es la estabilidad política. El indicador de “estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo” del Banco Mundial, que forma parte de los indicadores mundiales de buen gobierno, tiene como objetivo medir la percepción de la probabilidad de inestabilidad política o violencia por motivos políticos, incluido el terrorismo. Por término medio, los 20 primeros países en ratificar el Acuerdo se percibieron como más estables políticamente, con una puntuación de 68/100, y los 20 últimos países en hacerlo se percibieron como menos estables políticamente, con una puntuación de 35/100.

11. A 3 de abril de 2023, las notificaciones presentadas por los miembros de la Organización Mundial del Comercio indicaban compromisos de aplicación del 76 % de las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo a nivel mundial. Sin embargo, existen diferencias en lo que respecta a la aplicación entre los grupos según ingreso y los grupos geográficos, según las notificaciones sobre los calendarios de los compromisos de aplicación que habían presentado los miembros. Se consideró que los países desarrollados habían cumplido el 100 % de las obligaciones en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo. A 3 de abril de 2023, las demás tasas de aplicación notificadas eran las siguientes: los países en desarrollo, casi el 80 %; los pequeños Estados insulares en desarrollo, el 65 %; los países en desarrollo sin litoral, el 60 %; y los países menos adelantados, el 41 % (figura 1). La Sección II del Acuerdo contiene disposiciones en materia de trato especial y diferenciado que permiten a los países en desarrollo y a los países menos adelantados miembros determinar las fechas de aplicación de las distintas disposiciones del Acuerdo y señalar las disposiciones que se aplicarán tras recibir asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad. Para acogerse a las disposiciones de trato especial y diferenciado, hasta marzo de 2023 casi todos

los miembros habían clasificado cada disposición del Acuerdo en una de las tres categorías, en función de su grado de preparación para la aplicación, y deben notificar a la Organización Mundial del Comercio sus respectivos calendarios de aplicación y sus necesidades de asistencia de acuerdo con los plazos de notificación.

Figura 1
Acuerdo sobre Facilitación del Comercio: Cumplimiento de los compromisos de aplicación por grupos de países a 3 de abril de 2023



Fuente: Base de datos de la Organización Mundial del Comercio.

1. Países menos adelantados

12. La baja tasa de aplicación entre los países menos adelantados es preocupante, ya que en general se estima que estos países serán los principales beneficiarios de las reformas en el ámbito de la facilitación del comercio. Los países menos adelantados se enfrentan a varios retos a la hora de emprender esas reformas, entre los que destacan los siguientes:

- a) La falta de recursos. Los países menos adelantados carecen a menudo de los recursos humanos, financieros y tecnológicos necesarios para aplicar las reformas, por ejemplo en lo que respecta a la inversión en nueva infraestructura, la actualización de los procedimientos aduaneros y la capacitación del personal para utilizar los sistemas nuevos;
- b) La escasa capacidad institucional. Los países menos adelantados suelen tener una escasa capacidad institucional, por ejemplo, una falta de transparencia y estructuras de gobernanza débiles, lo que puede dificultar la implementación eficaz de las reformas;
- c) La participación limitada en el comercio mundial. Muchos de los países menos adelantados tienen una participación limitada en el comercio mundial debido a factores como la debilidad de la infraestructura, el acceso limitado a los mercados y la falta de competencias y conocimientos relacionados con el comercio. Estas circunstancias pueden dificultar la comprensión y la implementación de las reformas necesarias para participar en el sistema de comercio mundial;
- d) La complejidad de los procedimientos comerciales. Muchos países menos adelantados cuentan con procedimientos comerciales complejos y largos, lo que puede crear barreras al comercio y obstaculizar el crecimiento económico. La simplificación de estos procedimientos puede resultar difícil, ya que a menudo requiere la coordinación entre múltiples organismos públicos y partes interesadas;
- e) La falta de voluntad política. Es posible que en los países menos adelantados se carezca de la voluntad política para acometer reformas en el ámbito de la facilitación del comercio, pues pueden considerar que se trata de un asunto de menor prioridad frente a otros retos acuciantes como los relacionados con la salud, la pobreza y la educación.

2. Países en desarrollo sin litoral

13. Los países en desarrollo sin litoral se enfrentan a retos particulares en lo que respecta a la facilitación del comercio, ya que el hecho de no tener una salida directa al mar y su dependencia de los países de tránsito pueden aumentar el tiempo, el costo y la complejidad de las transacciones comerciales. Así pues, en los países menos adelantados la facilitación del comercio está estrechamente vinculada al tránsito. Por tanto, resulta especialmente importante garantizar la facilitación del comercio en los puertos de los países costeros y las conexiones con el interior, incluidos los corredores, pues la mayor facilitación del comercio puede ayudar a superar los retos y favorecer el desarrollo económico.

14. La aplicación de medidas de facilitación del comercio, como las relacionadas con la simplificación de los procedimientos aduaneros y otros procedimientos fronterizos, la mejora de la infraestructura y los corredores de transporte y la optimización de los servicios relacionados con el comercio, puede contribuir a reducir el tiempo y los costos necesarios para que los países en desarrollo sin litoral fomenten las relaciones comerciales con sus vecinos y con el resto del mundo. Así, por ejemplo, al mejorar la infraestructura de transporte, como la red viaria, los ferrocarriles y los puertos, se pueden reducir el tiempo y los costos de tránsito y optimizar los procedimientos aduaneros y otros procedimientos en frontera se pueden reducir los retrasos y los gastos administrativos.

15. Además, la facilitación del comercio puede ayudar a los países en desarrollo sin litoral a diversificar los mercados de exportación, lo que puede ser importante para las pequeñas economías que dependen de unos pocos productos básicos de exportación. Las medidas de facilitación del comercio que mejoran el acceso a la información, como los portales de comercio y los sistemas de ventanilla única, pueden ayudar a los países en desarrollo sin litoral a detectar nuevas oportunidades comerciales y establecer vínculos con socios potenciales.

3. Pequeños Estados insulares en desarrollo

16. Los pequeños Estados insulares en desarrollo se enfrentan a desafíos singulares en lo que respecta a la facilitación del comercio debido al pequeño tamaño de economías, su aislamiento y su vulnerabilidad a los choques externos, como los desastres naturales y el cambio climático. Así pues, es importante abordar estas cuestiones de forma integrada a la hora de centrarse en mejorar la facilitación del comercio. La aplicación de medidas de facilitación del comercio, como las relacionadas con la simplificación de los procedimientos aduaneros y otros procedimientos en frontera, la mejora de la infraestructura de transporte y la optimización de los servicios relacionados con el comercio puede contribuir a reducir el tiempo y los costos necesarios para que los pequeños Estados insulares en desarrollo comercien con sus vecinos y con el resto del mundo. Por ejemplo, la optimización de la infraestructura de tecnologías de la información, tanto en puertos y aeropuertos como en el transporte interinsular, puede reducir el tiempo y los costos de tránsito y mejorar la conectividad, incluso entre puertos de transbordo.

17. La facilitación del comercio también puede ayudar a los países en desarrollo sin litoral a diversificar los mercados de exportación, lo que sería importante para las pequeñas economías que dependen de unos pocos productos básicos de exportación. Las medidas de facilitación del comercio que mejoran el acceso a la información, como los portales de comercio y los sistemas de ventanilla única, pueden ayudar a los países en desarrollo sin litoral a detectar nuevas oportunidades comerciales y establecer conexiones con socios potenciales.

18. Además, la facilitación del comercio puede favorecer que los pequeños Estados insulares en desarrollo promuevan un crecimiento económico sostenible, por ejemplo mejorando el acceso a la financiación y a los servicios relacionados con el comercio y apoyando el desarrollo de cadenas de valor basadas en sus recursos culturales y naturales particulares.

B. Experiencias y enseñanzas extraídas

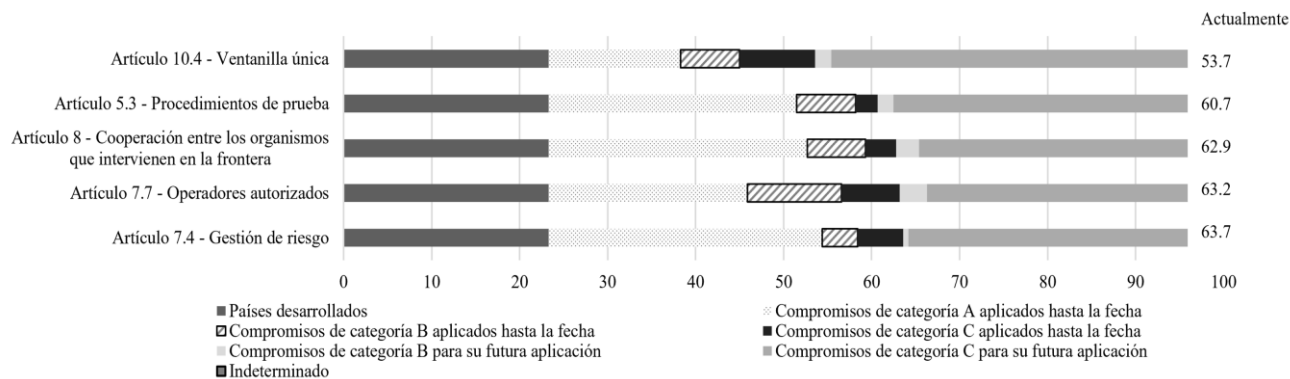
19. Los datos de la Organización Mundial del Comercio relativos a las notificaciones proporcionan información sobre los principales retos a los que se enfrentan los miembros a la hora de cumplir las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. A 3 de abril de 2023, las cinco medidas menos aplicadas correspondían a cuestiones relativas tanto a la coordinación como a la digitalización (figura 2). El artículo 10, párrafo 4, sobre el establecimiento de una ventanilla única, es la principal medida pendiente de aplicación, con una tasa de aplicación general de alrededor del 53 % y una tasa entre los países menos adelantados del 20 %. Además, el 77 % de los países menos adelantados que han presentado una notificación sobre este artículo lo han hecho en el marco de la categoría C, lo que significa que se ha solicitado apoyo para su aplicación. En general, los países disfrutaban de largos plazos de aplicación con respecto a este artículo, en algunos casos hasta los años 2035 y 2040. El artículo 8, sobre la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera, tiene una tasa de aplicación general de alrededor del 64 % y una tasa entre los países menos adelantados del 12 %. Además, el 85 % de los países menos adelantados han solicitado apoyo en esta esfera. Algunos países disfrutaban de largos plazos de aplicación con respecto a este artículo, hasta el año 2030. Otras medidas en virtud de las cuales se exige o se considera beneficiosa la automatización o la digitalización son el artículo 1, párrafo 2, sobre la información disponible por medio de Internet, el artículo 7, párrafo 2, sobre el pago electrónico, y el artículo 7, párrafo 4, sobre la gestión de riesgo. Los países, en particular los menos adelantados, han establecido largos plazos de aplicación de estos artículos y han solicitado apoyo.

Figura 2

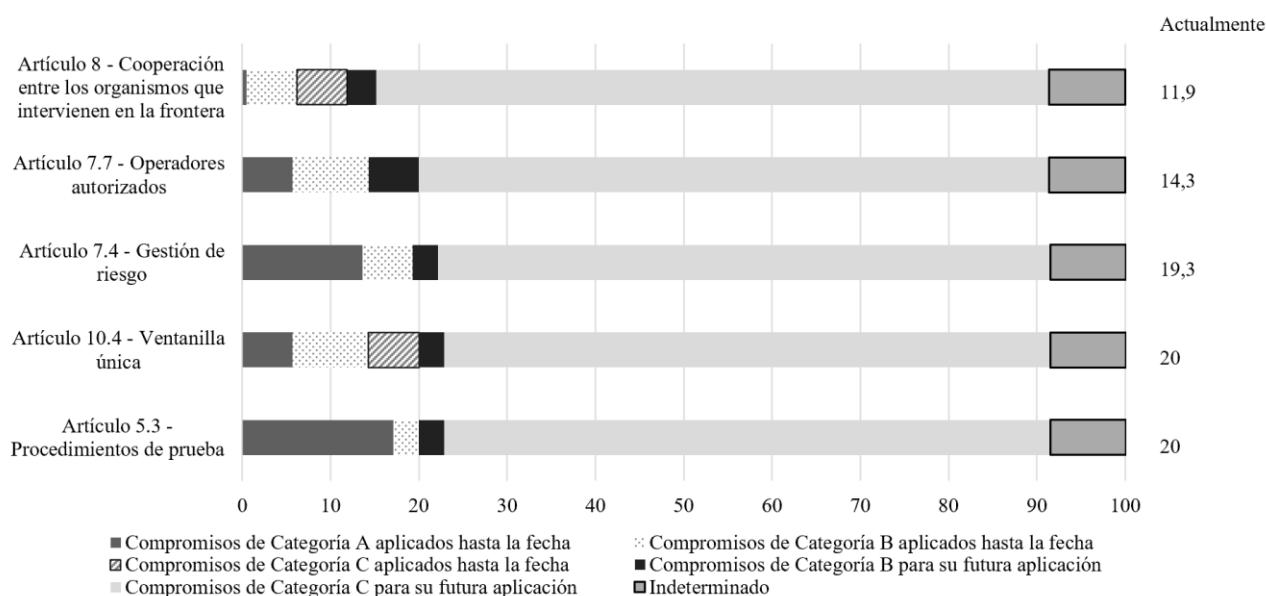
Acuerdo sobre Facilitación del Comercio: Artículos con las menores tasas de aplicación por grupos de países a 3 de abril de 2023

(En porcentaje)

a) Todos los miembros



b) Países menos adelantados



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la información de la Base de Datos del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio.

Nota: “Todos los miembros” incluye a los países desarrollados y en desarrollo (incluidos los países en desarrollo sin litoral y los países menos adelantados).

C. Coordinación

20. De conformidad con el artículo 23, párrafo 2, se exige a los países que, tras la ratificación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, establezcan un comité nacional de facilitación del comercio, y no se puede retrasar su aplicación. La base de datos en línea de la UNCTAD sobre los comités nacionales de facilitación del comercio revela que 134 países cuentan con comités de este tipo². Según la información obtenida a través de la asistencia técnica y el fomento de capacidad de la UNCTAD, muchos países han establecido comités nacionales de facilitación del comercio pero, en numerosos casos, aún no están en funcionamiento. En particular, durante la pandemia, sobre todo en los países en desarrollo y en los países menos adelantados, muchos comités no pudieron reunirse virtualmente al no disponer de la infraestructura necesaria. Por consiguiente, un gran número de comités deben reanudar las actividades de coordinación y esta situación, a su vez, ha demorado la coordinación en lo que respecta a la aplicación del Acuerdo en algunos países.

21. El último análisis realizado por la UNCTAD sobre los comités nacionales de facilitación del comercio determina los factores que son vitales para la sostenibilidad de los comités y profundiza al respecto³. Según las respuestas a una encuesta recibidas de 107 países, los cuatro factores cruciales para la sostenibilidad de un comité son el compromiso político y el apoyo de alto nivel (60 %), la participación del sector privado (55 %), el compromiso y el alto nivel de participación de los miembros (52 %) y la asistencia financiera y los recursos adecuados (49 %). Los factores secundarios son la cooperación entre los miembros y el entendimiento común, los objetivos y la confianza mutua (39 %), la creación de capacidad (36 %) y la periodicidad de las reuniones y las comunicaciones a los miembros (35 %). En comparación con los resultados recogidos en un estudio de la UNCTAD de 2020, los mismos factores se perciben sistemáticamente como cruciales para la sostenibilidad de los comités nacionales de facilitación del comercio. La importancia de

² Véase <https://unctad.org/es/page/comites-de-facilitacion-de-comercio-en-el-mundo>.

Nota: Todos los sitios web mencionados en las notas a pie de página se consultaron en abril de 2023.

³ Véase <https://unctad.org/publication/national-trade-facilitation-committees-quest-sustainability>.

concienciar sobre la facilitación del comercio ha aumentado 7 puntos porcentuales desde 2020.

22. Uno de los elementos que la UNCTAD ha identificado como esencial para la sostenibilidad de los comités nacionales de facilitación del comercio es la profesionalización de la forma en que un comité desempeña su papel de simplificar y coordinar las reformas de facilitación del comercio. Para ello, se necesita una combinación de aptitudes de gestión de proyectos y equipos, capacidad de supervisión y mecanismos de presentación de informes. Para ello, la UNCTAD ha desarrollado una herramienta en línea: el rastreador de reformas para la facilitación del comercio. Hasta la fecha, el rastreador se ha utilizado con éxito en más de 25 países y ha contribuido a la implementación satisfactoria de las reformas de manera coordinada y sostenible⁴.

23. El artículo 2 del Acuerdo incluye otras obligaciones en materia de coordinación, como garantizar consultas regulares y ofrecer a las partes interesadas la oportunidad de comentar las leyes nuevas o modificadas. El artículo 8 aborda tanto la coordinación nacional como la coordinación con los países vecinos. La falta de coordinación y armonización entre los organismos que intervienen en la frontera puede dar lugar a la duplicación de los trámites y la ineficiencia de las cadenas de suministro, con los consiguientes retrasos y mayores costos en frontera.

24. Los comités nacionales de facilitación del comercio, en su calidad de principales órganos nacionales de coordinación de la facilitación del comercio, desempeñan un papel importante como plataformas de debate y coordinación. Sin embargo, esta coordinación a menudo solo se desarrolla en las capitales y no existen una coordinación o un diálogo claros con las fronteras o los puestos de despacho aduanero, lo que entraña el riesgo de descoordinación en los procedimientos y trámites con respecto a los requisitos administrativos y como parte de las modalidades de trabajo en las fronteras, en forma de múltiples inspecciones y controles, entre otros procesos. Esto puede reducir el impacto de las estrategias de facilitación del comercio en los principales puntos de entrada, es decir, las fronteras terrestres y los puertos, por lo que disminuirían los beneficios para el comercio internacional.

25. El artículo 11 del Acuerdo recomienda a los miembros que designen un coordinador nacional del tránsito. Se trata de otro importante mecanismo de coordinación en el ámbito de la facilitación del comercio. En el caso de los corredores de transporte, la coordinación es crucial, y los comités de gestión de los corredores desempeñan un papel importante a la hora de reforzar la gestión y el rendimiento operacionales y de promover la coordinación y la colaboración entre las partes interesadas. El programa de la UNCTAD sobre el rendimiento de los corredores para los países en desarrollo sin litoral y de tránsito se centra en mejorar la conectividad del transporte y apoya la integración del mercado y la cadena de valor mediante la implantación de corredores eficientes⁵. La UNCTAD también ha impartido cursos de capacitación sobre la coordinación del tránsito⁶.

D. Digitalización

26. La digitalización ha cambiado la forma en que los organismos que intervienen en la frontera despachan y tramitan la comercialización de las mercancías y se comunican con el sector empresarial en el contexto de los procedimientos de despacho. La digitalización puede ayudar a reducir los costos comerciales y aumentar la eficiencia de los organismos públicos, ya que la gestión del cambio en los procesos de trabajo forma parte integrante de la digitalización. Sin embargo, en muchos países, hasta el momento, su aplicación se ha limitado en gran medida a las aduanas, por ejemplo mediante la implantación de tecnología digital como parte del Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) de la UNCTAD. El SIDUNEA, implantado en más de 100 economías de todo el mundo, aumenta la eficiencia de los procesos de despacho aduanero en el sector empresarial. Asimismo, los datos de la

⁴ Véase <https://unctad.org/topic/transport-and-trade-logistics/trade-facilitation/reform-tracker>.

⁵ Véase <https://unctad.org/topic/transport-and-trade-logistics/infrastructure-and-services>.

⁶ Véase <https://unctad.org/topic/transport-and-trade-logistics/trade-facilitation/transit-coordinators>.

UNCTAD revelan que la implementación del Sistema contribuye a aumentar considerablemente la eficiencia y la recaudación de ingresos nacionales⁷. El SIDUNEA es un ejemplo de transferencia de tecnología en el ámbito de la automatización aduanera, ya que a los países usuarios se les ofrecen, en función de sus necesidades, todos los elementos imprescindibles para implantar un sistema de gestión aduanera completo. Otros organismos que intervienen en la frontera no suelen estar totalmente digitalizados, pero su papel también es esencial en el proceso de certificación y despacho, incluidos organismos como los ministerios de agricultura, sanidad y comercio y las oficinas de normalización, que se encargan de proporcionar y despachar diversos certificados o declaraciones de exportación. En muchos países en desarrollo y en los países menos adelantados, estos trámites no siempre se realizan en línea y no se suelen utilizar certificados digitales.

27. El artículo 10.4 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio exige a los países que utilicen, en la medida en que sea posible, tecnologías de la información en apoyo de la ventanilla única, es decir, plataformas electrónicas nacionales de intercambio de la información necesaria para el despacho de las operaciones de importación, exportación y tránsito, que sean accesibles a las comercializadoras internacionales y a todas las autoridades públicas competentes. Una ventanilla única electrónica sustituye a los procedimientos manuales y, en la mayoría de los casos, hace innecesario el uso de documentos en papel, con lo que se reduce así el tiempo y los costos tanto para el sector empresarial como para los organismos públicos que participan en el despacho de mercancías, así como el riesgo de errores y corrupción. La UNCTAD ha ayudado a varios países a implantar ventanillas únicas.

28. Con el creciente uso de sistemas de pago electrónico, de conformidad con el artículo 7, párrafo 2, los organismos que intervienen en la frontera deben utilizar más herramientas digitales con el fin de proporcionar a las empresas de comercio internacional y las agencias de aduanas un servicio público totalmente digitalizado. Sin embargo, la falta de interoperabilidad y de supervisión coordinada para garantizar los pagos transfronterizos a nivel nacional y regional son obstáculos importantes en la aplicación de esta medida. Los pagos electrónicos están integrados en el SIDUNEA y en las soluciones de ventanilla única.

29. Las normas sobre transparencia del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio son otro ámbito en el que el uso de herramientas digitales puede facilitar el comercio al brindar un mayor acceso a la información. Por ejemplo, la utilización de los portales de información comercial de la UNCTAD permite influir positivamente en los conocimientos y la preparación de los comerciantes para la toma de decisiones gracias al entendimiento previo acerca de los requisitos para cumplir las obligaciones administrativas. Estos portales también pueden incluir servicios de información en los que se preste una asistencia personalizada a los comerciantes. Los servicios de información en línea pueden servir además para llegar a los comerciantes que no se encuentren en las capitales. Hasta la fecha, el 43,2 % de los países en desarrollo y los países menos adelantados han puesto en marcha servicios de información de conformidad con el artículo 1.3 del Acuerdo. Los portales de información comercial incluyen un módulo sobre el cálculo del ahorro de costos en relación con la reducción de las cargas administrativas gracias a cada simplificación. Por ejemplo, en Kenya, la simplificación de determinados procedimientos de importación redujo los costos en 34 dólares de media. La metodología y la tecnología del portal de información comercial se aplican en más de 30 países de todo el mundo⁸.

30. En el ámbito del tránsito, un obstáculo importante para su simplificación y la mejora de su eficiencia es la falta de interconectividad de los intercambios de datos de tránsito entre los países. A ese respecto, el Sistema Interconectado de Gestión de Mercancías en Tránsito implantado en los países de África Occidental⁹ facilita el intercambio electrónico de datos de tránsito en tiempo real entre las autoridades aduaneras de los distintos países. De esta manera, las autoridades de ambos lados de una frontera disponen de la misma declaración de tránsito, lo que acaba con la necesidad de volver a introducir los datos en la frontera, y la declaración

⁷ Véase <https://asycuda.org/es/case-studies/>.

⁸ Véase <https://unctad.org/publication/roadmap-building-national-trade-information-portal>.

⁹ Conocido como SIGMAT, por sus siglas en francés. Véase <https://unctad.org/publication/sigmat-system-asycuda-journey-west-africa>.

de tránsito emitida a la salida acompaña a las mercancías y las aduanas la utilizan a la llegada al destino. Se trata de una importante simplificación del procedimiento de tránsito que facilita el seguimiento de las mercancías, aumenta la transparencia, ataja el fraude y reduce los tiempos de tránsito de las mercancías.

III. Cuestiones incipientes relacionadas con la facilitación del comercio

31. La facilitación del comercio está estrechamente vinculada a muchos otros procedimientos relacionados con el proceso de las transacciones comerciales internacionales, como la facilitación del transporte. En este contexto, el vínculo entre la facilitación del comercio y otras cuestiones adquiere cada vez más relevancia. En este capítulo, se destacan algunas de estas cuestiones y se presentan los vínculos con la facilitación del comercio. Será cada vez más importante que las partes interesadas en la facilitación del comercio se familiaricen con estos vínculos y los responsables de la formulación de políticas aborden los espacios de políticas interconectadas.

A. Sostenibilidad y facilitación del comercio con un enfoque climático inteligente

32. Existe un fuerte vínculo entre la facilitación del comercio y la acción climática. La acción climática hace referencia a las medidas adoptadas para mitigar el cambio climático, como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el fomento de las energías renovables y la mejora de la eficiencia energética. Cuando la facilitación del comercio se utiliza para lograr efectos positivos relacionados con el clima, la UNCTAD la denomina facilitación del comercio con un enfoque climático inteligente.

33. La facilitación del comercio puede contribuir a la acción climática de varias formas. Por ejemplo, al reducir las barreras comerciales y mejorar la logística, la facilitación puede promover la adopción de prácticas sostenibles en el comercio, como la automatización y la mayor eficiencia de los procedimientos comerciales, de manera que se reduce el tiempo y el papel utilizados en los procesos de despacho aduanero y aumenta el uso de combustibles más limpios y modos de transporte más eficientes. Además, al promover el comercio transfronterizo de bienes y servicios respetuosos con el medio ambiente, la facilitación del comercio puede favorecer el crecimiento de industrias y tecnologías verdes.

34. Asimismo, la acción climática puede repercutir en la facilitación del comercio. Por ejemplo, las medidas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, como la fijación de los precios del carbono, pueden afectar al costo del comercio y el transporte, y tal vez se deban modificar las políticas y procedimientos relacionados con la facilitación del comercio y surjan nuevas barreras al comercio. Además, los riesgos relacionados con el clima, como los desastres naturales y los fenómenos meteorológicos extremos, pueden interrumpir los flujos comerciales y las cadenas de suministro, lo que pone de relieve la necesidad de contar con sistemas de facilitación del comercio resilientes y adaptables.

35. El análisis del informe sobre el comercio y la inversión en Asia y el Pacífico de 2021 (*Asia-Pacific Trade and Investment Report 2021*), en el que se estudia el impacto de los procedimientos comerciales y las actividades relacionadas con el transporte en el medio ambiente y el cambio climático, se centra en cómo el avance de la digitalización del comercio y la promoción de un transporte sostenible y fluido pueden ayudar a reducir las externalidades ambientales y favorecer el desarrollo sostenible. El informe contiene ejemplos del impacto de los procesos aduaneros automatizados en la reducción del tiempo y el costo de los procedimientos comerciales y su nexo con la reducción de los trámites en papel y las emisiones de combustible, al disminuir el número de desplazamientos necesarios a los organismos que intervienen en la frontera para gestionar cada trámite. La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico ha calculado el impacto de esas reducciones en términos de emisiones de gases de efecto invernadero: si una página impresa equivale a 54,7 g de emisiones de dióxido de carbono, entonces, por ejemplo en Vanuatu, el uso de una

ventanilla única electrónica permitió reducir las emisiones en 5.827 kg gracias a la eliminación del uso de papel en dos procedimientos comerciales¹⁰.

B. Comercio electrónico

36. La facilitación del comercio y el comercio electrónico internacional están relacionados con la circulación de mercancías a través de las fronteras y tienen un impacto significativo en el crecimiento del comercio internacional. Medidas de facilitación del comercio como la simplificación y automatización de los procedimientos aduaneros, el uso de documentación digital y el establecimiento de ventanillas únicas pueden agilizar las transacciones transfronterizas y reducir el tiempo y los costos asociados al comercio internacional. Esto, a su vez, puede favorecer el comercio electrónico al facilitar a las empresas la importación y exportación de bienes y servicios.

37. El comercio electrónico depende en gran medida de una logística y una gestión de la cadena de suministro eficientes y eficaces en función de los costos. Esto abarca la capacidad de transportar mercancías de forma rápida y fiable a través de las fronteras, gestionar los requisitos aduaneros y regulatorios y prestar servicios eficaces a los clientes. Las medidas de facilitación del comercio pueden mejorar la eficiencia y la fiabilidad de los procesos logísticos y de la cadena de suministro, de manera que sea más fácil y rentable para las empresas participar en el comercio electrónico transfronterizo. Además, los mercados y las plataformas de comercio electrónico también pueden actuar como herramientas importantes para promover la facilitación del comercio. Estas plataformas pueden brindar acceso a información sobre la normativa comercial, facilitar los procedimientos de despacho aduanero y ofrecer un espacio para que las empresas se pongan en contacto con clientes y proveedores a través de las fronteras.

38. La UNCTAD ha destacado los vínculos entre la facilitación del comercio y el comercio electrónico en diversos actos y en varias publicaciones¹¹. La cuestión de las normas *de minimis* para el comercio electrónico también está estrechamente relacionada con la facilitación del comercio y el despacho de mercancías, en particular al establecer umbrales nacionales *de minimis* para el valor de despacho de la importación de pequeños envíos.

C. Tecnología de cadenas de bloques

39. Las cadenas globales de suministro se han visto sometidas recientemente a tensiones que han provocado subidas de precios y escasez de productos de primera necesidad en todo el mundo. La facilitación del comercio es un componente crucial del marco comercial mundial, necesario para garantizar que los bienes y servicios esenciales lleguen a los destinos previstos a tiempo y a un costo asequible para los consumidores. Por consiguiente, son bienvenidas las ganancias de eficiencia en las cadenas globales de valor que pueden verse impulsadas por la digitalización y la automatización utilizando tecnologías emergentes como las cadenas de bloques.

40. La tecnología de cadenas de bloques puede mejorar la facilitación del comercio al proporcionar una plataforma segura y transparente para diversas transacciones relacionadas con el comercio. Puede ofrecer una plataforma segura, inmutable y a prueba de alteraciones para el intercambio de documentos como los conocimientos de embarque, las facturas y los certificados de origen. Además, la tecnología de cadenas de bloques puede permitir la automatización de muchos procesos relacionados con el comercio y con ello reducir la necesidad de intermediarios y aumentar la agilidad y la eficiencia de las transacciones. También puede proporcionar un registro seguro e inmutable de todas las transacciones, lo que permite a las partes hacer un seguimiento de la circulación de mercancías y garantizar el cumplimiento de la normativa reguladora.

¹⁰ Véase <https://www.unescap.org/kp/APTIR2021>.

¹¹ Véase <https://unctad.org/publication/digital-trade-opportunities-and-actions-developing-countries>.

41. Los Gobiernos se enfrentan a nuevos retos políticos y regulatorios, no solo a la hora de garantizar el cumplimiento, sino también de resolver los problemas derivados de la disrupción digital. A este respecto, herramientas digitales como la tecnología de cadenas de bloques presentan tanto oportunidades como desafíos. Su uso puede ayudar a los Gobiernos a hacer frente a los incipientes y acuciantes retos regulatorios; con todo, existen interrogantes sobre cómo guardar y almacenar con total integridad los datos digitales de forma que se garantice la prosperidad compartida, la inclusión y los beneficios del comercio digital en todo el mundo para todas las personas.

D. Conocimiento de embarque electrónico

42. Cabe esperar que el uso de documentos comerciales electrónicos, entre ellos los conocimientos de embarque electrónicos en el sector del transporte marítimo, agilice las transacciones, reduzca los costos de transporte, mejore la financiación, la retención de carga y la tramitación de documentos, y reduzca los riesgos de fraude gracias a la autenticación digital. Al mismo tiempo, con la creciente dependencia de las interacciones electrónicas, las partes interesadas tendrán que gestionar todos los correspondientes riesgos cibernéticos y mejorar la seguridad en el uso de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones.

43. Las ventajas de utilizar equivalentes electrónicos a los tradicionales documentos en papel, en particular para los conocimientos de embarque, se pusieron de manifiesto durante la pandemia, cuando las empresas de comercio internacional de todas las jurisdicciones experimentaron grandes retrasos por las dificultades en el uso de documentos en papel¹². Para resolver el problema del retraso de los documentos y evitar incidencias y las consiguientes resoluciones costosas de litigios, hay que eliminar los obstáculos jurídicos y regulatorios para la utilización de los documentos electrónicos en el comercio internacional.

44. En el marco del Grupo de Trabajo VI de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, se ha empezado a trabajar en la preparación de un nuevo instrumento jurídico sobre los documentos de transporte multimodal negociables, concebido para responder a las crecientes necesidades de financiación en el comercio internacional, estableciendo el reconocimiento jurídico de esos documentos y registros electrónicos como los títulos representativos de mercancías, similares a los conocimientos de embarque marítimos negociables¹³. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, para abordar esta cuestión, en consonancia con algunas jurisdicciones en las que ya se han aprobado leyes similares (por ejemplo, la Ley de Transacciones Electrónicas (Enmienda) de Singapur de 2021) y basándose en la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional sobre documentos transferibles electrónicos, la Comisión de Derecho elaboró un informe sobre los documentos comerciales electrónicos, que incluía recomendaciones para una reforma legislativa y un proyecto de ley con el fin de garantizar la utilización de documentos comerciales electrónicos y que estos tuvieran el mismo reconocimiento jurídico y funcionalidad que los documentos tradicionales¹⁴.

45. Las asociaciones del sector han colaborado en la formulación y adopción de las normas pertinentes para facilitar el uso de los conocimientos de embarque electrónicos. La Digital Container Shipping Association ha anunciado que sus nueve miembros transportistas marítimos se han comprometido a expedir digitalmente el 100 % de sus conocimientos de embarque para 2030¹⁵. El cambio al uso de conocimientos de embarque electrónicos podría

¹² Véanse <https://unctad.org/publication/covid-19-and-international-sale-goods-contractual-devices-commercial-risk-allocation>, <https://unctad.org/publication/contracts-carriage-goods-sea-and-multimodal-transport> y <https://unctad.org/meeting/training-course-implications-covid-19-pandemic-commercial-contracts-2>.

¹³ Véase https://uncitral.un.org/es/working_groups/6/negotiablemultimodaltransportdocuments.

¹⁴ Véanse <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/5-2021/Published/20210312?DocDate=20210312>, https://uncitral.un.org/es/texts/ecommerce/modellaw/electronic_transferable_records, <https://www.lawcom.gov.uk/project/electronic-trade-documents/> y <https://bills.parliament.uk/bills/3344>.

¹⁵ Véase <https://dcsa.org/100-percent-eb/>.

suponer para las partes interesadas un ahorro de 6.500 millones de dólares en costos directos, permitir un crecimiento anual del comercio mundial de estimado entre 30.000 y 40.000 millones de dólares, transformar la experiencia del cliente y mejorar la sostenibilidad¹⁶. En 2022, el Baltic and International Maritime Council, la Digital Container Shipping Association, la Cámara de Comercio Internacional, la International Federation of Freight Forwarders Associations y la Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Internacionales formaron la Future International Trade Alliance, destinada a normalizar la digitalización del comercio internacional.

IV. Conclusiones y reflexiones para el futuro

46. A pesar de los esfuerzos realizados para avanzar en las reformas en el ámbito de la facilitación del comercio, persisten algunas deficiencias en la aplicación de medidas a nivel mundial. Muchos países carecen de la capacidad institucional necesaria para aplicar eficazmente las medidas, y no cuentan con suficiente personal, financiación ni formación. Estas carencias dan lugar a una coordinación deficiente, un adopción lenta de nuevas tecnologías y una escasa aplicación de las normas y las regulaciones comerciales. Se necesitan conocimientos técnicos sobre el terreno para aplicar las medidas de facilitación del comercio, en concreto la capacidad de utilizar la tecnología, los conocimientos acerca de las normas del comercio internacional y la familiaridad con las herramientas y las prácticas de facilitación del comercio.

47. Las empresas y los particulares intervinientes en el comercio internacional todavía no tienen acceso a la información sobre las medidas de facilitación del comercio, lo que les dificulta el cumplimiento de la normativa y los requisitos comerciales. Todo ello deriva en retrasos, mayores costos y menor competitividad. La participación del sector privado es esencial para la aplicación de medidas pero, en muchos países, este sector no participa debidamente en la formulación y la aplicación de las políticas.

48. En los países con medidas de facilitación del comercio en vigor puede haber incoherencias en su aplicación, por ejemplo, diferencias en la interpretación y aplicación de las normas y las regulaciones comerciales. Esas incoherencias pueden generar incertidumbre para las comercializadoras, además de retrasos y costos adicionales.

49. Asimismo, existe una falta de coordinación dentro de los países y entre ellos. Las medidas de facilitación del comercio requieren una coordinación nacional y transfronteriza permanente para ser eficaces. Sin embargo, muchos países carecen de los mecanismos necesarios para llevar a cabo esa coordinación, o la coordinación regional, lo que da lugar a flujos comerciales ineficaces y a un aumento de los costos.

50. La digitalización de los procedimientos nacionales de facilitación del comercio, por ejemplo mediante el uso de ventanillas únicas, y la interconectividad e interoperabilidad entre países, son algunas de las principales esferas en las que muchos países todavía deben afrontar desafíos.

51. Así las cosas, los desafíos que afrontan los países, especialmente los países en desarrollo y los países menos adelantados, a la hora de emprender reformas en el ámbito de la facilitación del comercio, junto con las recientes alteraciones en el buen funcionamiento de las cadenas internacionales de suministro y de valor, sirven para poner de relieve la necesidad de ayudar a los países y velar por que consigan acelerar los calendarios de aplicación de la facilitación del comercio y tengan la capacidad para ello con miras a reducir los costos de las transacciones comerciales e impulsar el desarrollo económico.

52. Se invita a los expertos del décimo período de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos sobre Transporte, Logística Comercial y Facilitación del Comercio a definir las esferas de acción prioritaria para favorecer una aplicación firme y sostenible de las reformas de facilitación del comercio, especialmente ante la proliferación de motivos de preocupación

¹⁶ Véase <https://www.mckinsey.com/industries/travel-logistics-and-infrastructure/our-insights/the-multi-billion-dollar-paper-jam-unlocking-trade-by-digitalizing-documentation>.

que suscita el cambio climático. A ese respecto, quizás convenga considerar, entre otras cuestiones, las siguientes:

a) Los principales retos para acelerar la facilitación del comercio en los países en desarrollo y las economías vulnerables, especialmente en los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo;

b) Los vínculos entre la facilitación del comercio y la acción climática, en particular las medidas adoptadas para mitigar el cambio climático, como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el fomento de las energías renovables y la mejora de la eficiencia energética;

c) Las deficiencias que deben subsanarse con respecto al fomento de la capacidad y la asistencia técnica en la esfera de la facilitación del comercio que se brindan a los países, en particular las necesidades de asistencia adicional que puede proporcionar la UNCTAD;

d) Las esferas prioritarias en la digitalización y la coordinación de la facilitación del comercio, en las que debe reforzarse la asistencia de la comunidad de donantes, teniendo en cuenta los recientes problemas en el suministro;

e) Las cuestiones incipientes con respecto a la facilitación del comercio que se deben seguir abordando a través del fomento de la capacidad y la capacitación de los encargados de la formulación de políticas, así como mediante un diálogo adicional en materia de políticas.
