

La facilitación del comercio en las negociaciones multilaterales

Subdirección General de Política Comercial de la Unión Europea*

Los procedimientos aduaneros ineficientes aumentan significativamente los costes de las transacciones internacionales, por lo que suponen una barrera para el comercio. En el marco de la actual ronda de Doha, se discuten medidas para la facilitación del comercio dirigidas a reducir estos costes. En este artículo, se analiza la magnitud de los costes de transacción, los efectos de reducirlos y los costes asociados a las medidas de facilitación. Este análisis permite entender mejor las negociaciones actuales y su capacidad de reportar beneficios para todos los países, incluida España.

Palabras clave: coste de transacción, comercio internacional, política comercial, restricciones a los intercambios.

Clasificación JEL: F13.



EN PORTADA

1. Introducción

Los procedimientos aduaneros ineficientes suponen una barrera para el comercio. En concreto, los exportadores e importadores deben hacer frente a menudo, en las aduanas, a exigencias innecesarias y excesivas de datos y documentación, a retrasos, a la falta de transparencia en los procedimientos y a la corrupción de los agentes, a la falta de rapidez en las reparaciones jurídicas derivadas de actos injustos o a la falta de coordinación entre las aduanas y otros organismos nacionales de inspección.

Todos estos obstáculos se traducen en costes de transacción, que pueden as-

cender al 30 por 100 del valor de la transacción, dependiendo de la eficiencia de la administración aduanera considerada. Así, estos costes de transacción se derivan de ineficiencias preexistentes y no benefician ni al sector público ni al sector privado de los países. Por lo tanto, siempre resultan en una pérdida para el bienestar de los operadores comerciales y de los consumidores.

El efecto pernicioso de los procedimientos aduaneros ineficientes es más visible en la actualidad debido a que las sucesivas rondas de negociación para la liberalización del comercio internacional han permitido que los aranceles, e incluso ciertas barreras no arancelarias (por ejemplo, las cuotas a la importación), se reduzcan. Además, ciertos cambios en el modo de producción (procesos *just in ti-*

* Este trabajo ha sido elaborado por Carmen Jordán Asensi.

me, reducción de los *stocks*, etcétera) han tendido a aumentar la frecuencia en el movimiento de bienes y, por lo tanto, del contacto con las aduanas. Las aduanas, por otra parte, deben desempeñar nuevas funciones relacionadas con los controles de seguridad sanitarios y fitosanitarios, medioambientales o para determinar el origen de los productos, por lo que es más preciso que procedan con diligencia.

En este contexto, urge cada vez más mejorar los procedimientos aduaneros, de forma que se reduzcan los costes de transacción comerciales y se consigan corrientes comerciales más eficientes y fluidas. Precisamente, la facilitación del comercio es el concepto que engloba las medidas, de muy diversa índole, que tratan de simplificar y armonizar los procedimientos comerciales internacionales. Desde la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de 1996 en Singapur, se ha tratado de incluir la facilitación del comercio en las negociaciones multilaterales de comercio. Así, cuando en 2001, los ministros de los Países miembros de la OMC lanzaron en Doha (Qatar) una nueva ronda previeron en su programa de trabajo iniciar las negociaciones sobre facilitación del comercio a lo largo de ella.

En el paquete de julio de 2004, el Consejo General de la OMC decidió finalmente, por consenso explícito, comenzar las negociaciones sobre la base de las modalidades enunciadas en el Anexo D del paquete. En este Anexo se concretaron los temas a debatir y se reconoció la necesidad de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo (clave en esta «ronda del desarrollo»), previendo asistencia técnica y creación de capacidad para la evaluación de las necesidades de los países pobres en el área de la facilitación del comercio y para la aplicación de los futuros compromisos.

El objetivo del presente artículo es clarificar el concepto de «facilitación del comercio» y recordar la importancia de este capítulo de las negociaciones comerciales internacionales, eclipsado muchas veces por otros temas como la agricultura o el acceso a los mercados de los productos no agrícolas. Para ello, analizaremos en primer lugar la magnitud y los efectos de los costes de transacción, cuya reducción persigue la facilitación, concretando después los beneficios y los costes de implementar medidas de esta índole. A continuación, nos centraremos en el contenido de las negociaciones, lo que nos permitirá repasar las diferentes medidas que sirven para facilitar el comercio. En el sexto apartado, mencionaremos cuál es la perspectiva de la Unión Europea (UE) sobre el asunto y terminaremos haciendo un ejercicio de reflexión sobre el caso español, viendo las implicaciones de una mayor facilitación del comercio para nuestro país.

En cuanto a nuestra fuente de información, nos apoyaremos en los informes del grupo de trabajo del Comité de Comercio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que compilan resultados de numerosos trabajos y que tratan de nutrir los debates en la OMC.

2. El objetivo de la facilitación del comercio: la reducción de los costes de transacción

Las medidas encaminadas a facilitar el comercio tratan de reducir los costes de transacción comerciales. Cabe señalar que dichos costes de transacción no sólo son directos, derivados de cumplir con los complejos procedimientos aduaneros y de reunir toda la información y la documentación requerida, sino también indirectos,



EN PORTADA

pues los procedimientos ineficientes implican retrasos en frontera que pueden conllevar la pérdida de oportunidades de negocio, además de costes de depreciación (por ejemplo, si los productos comerciados son perecederos) y costes de inventario.

En cuanto a su magnitud, los estudios estiman los costes directos entre un 1 y un 15 por 100 del valor de la transacción (OCDE, 2003a, 2005a). Los costes indirectos, en cambio, no suelen expresarse en términos monetarios sino en tiempo de espera en frontera. No obstante, un estudio de la OCDE (2003a) trató de cuantificar los costes indirectos a partir del promedio de tiempo que se necesita para liberar en aduanas una carga (varía entre menos de un día y 24 días) y de una estimación de la disposición al pago de los operadores por cambiar el barco por el avión como medio de transporte. Su conclusión fue que los costes de transacción indirectos suponen, al igual que los directos, entre el 1 y el 15 por 100 del valor de los bienes comerciados.

Podríamos preguntarnos si los costes de transacción para cumplir con los procedimientos de importación son similares a aquellos requeridos para exportar. Aunque las importaciones requieren algunos procedimientos extra, como los relacionados con las reglas de origen o los requisitos de salud y seguridad, en ocasiones la inspección previa al embarque conlleva que las exportaciones estén sujetas también a los requisitos propios de la importación. Así, los estudios empíricos disponibles (OCDE, 2003a) señalan en general que los costes de transacción asociados a la importación son similares a los de exportación.

Las variaciones tan grandes respecto a lo que pueden suponer los costes de transacción (si sumásemos los directos e indirectos, entre el 2 y el 30 por 100 del valor de la transacción) se pueden explicar a partir de tres factores. En primer lugar,

existen diferencias en la calidad de los procedimientos aduaneros establecidos por los diversos países. Conviene señalar que tales diferencias tienden a estar relacionadas con los niveles nacionales de renta (OCDE, 2003a), de forma que, en los países de renta más alta y con más disponibilidad de recursos, los procedimientos en aduanas suelen llevarse a cabo de manera más eficiente. No obstante, los datos sugieren que no es necesario que los países de renta baja aumenten significativamente su nivel de renta para que éstos adopten prácticas en frontera de calidad y se beneficien de ellas.

En segundo lugar, los costes de transacción comerciales también dependen del tipo de bienes que se exportan o importan. En concreto, para los bienes perecederos las demoras en frontera pueden resultar muy costosas. Además, los bienes como los agrícolas, pesqueros o forestales están sujetos a más inspecciones físicas y documentales para comprobar que cumplen con los requisitos sanitarios y fitosanitarios.

Por último, los costes de transacción también pueden variar en función del tamaño de la empresa que comercia. Las pequeñas y medianas empresas (Pymes) afrontan a menudo mayores costes debido a sus menores reservas de capital, a que suelen carecer de personal especializado y a que puede que no participen en procedimientos simplificados, al estar clasificadas como operadores de alto riesgo por no realizar a menudo operaciones internacionales. Existen análisis (OCDE 2003a) que concluyen que, más que el tamaño *per se* de las empresas, la variable relevante para determinar la magnitud de los costes de transacción es el tamaño de las actividades comerciales internacionales de las empresas.

Una vez vista la dimensión del conjunto de los costes de transacción, debemos



EN PORTADA

referirnos a su efecto sobre la economía. En los análisis de impacto económico, se suelen utilizar equivalentes arancelarios de los costes de transacción comerciales. Así, al igual que sucede cuando se introduce un arancel *ad valorem* a la importación, los costes de transacción conllevan un efecto precio, ya que incrementan el precio de los productos comerciados (lo que generalmente reduce el volumen de comercio), y un efecto eficiencia, derivado de la distorsión en la asignación de recursos. Por ejemplo, una multinacional podría dejar de realizar una inversión productiva en un país con el fin de exportar parte de la producción, debido a que los procedimientos en las aduanas de dicho país son muy costosos. La única diferencia en el análisis con respecto al arancel consistiría en que los costes de transacción no conllevan ingresos para la Administración del país cuyas aduanas son ineficientes. Por ello, siempre resultan en una pérdida para el bienestar de los países.



EN PORTADA

3. Los beneficios de la facilitación del comercio

El beneficio directo que se deriva de la facilitación del comercio es la reducción de los costes de transacción directos e indirectos, la cual conlleva ganancia en el bienestar que depende de cuánto se reduzcan los costes, lo que a su vez depende de la ambición de los programas de facilitación del comercio y del nivel inicial de costes de transacción asociados a la administración aduanera de un país.

Según estimaciones de la OCDE (2003a), ante una reducción de un 1 por 100 en los costes de transacción globales, la ganancia en términos de renta mundial podría ascender a 40 millardos de dólares. Respecto a la distribución de

la ganancia de renta entre las diferentes regiones del mundo, no habría perdedores y se confirma que los países en desarrollo se beneficiarían más de la facilitación del comercio pues la administración de sus aduanas y puertos es relativamente más ineficiente. Por otra parte, el 20 por 100 de la ganancia de renta podría atribuirse a la disminución de los costes directos y el resto a la disminución de los costes indirectos. En otras palabras, las medidas destinadas a aminorar el tiempo de espera en aduana parecen tener un mayor impacto en el bienestar económico. La rapidez en el despacho de las mercancías puede entenderse como una ventaja competitiva de las naciones. Así, podríamos citar el caso de las desventajas en costes que existen de enviar una carga de textiles desde Bombay hasta la costa este de Estados Unidos en comparación a hacerlo desde Shangai (OCDE, 2005a), por lo que si la India facilitara su comercio podría competir con China en determinados negocios.

Existen experiencias de países (OCDE, 2003a) que han disminuido las demoras en aduana aplicando medidas de facilitación del comercio (sobre todo medidas para la automatización de los procesos). Por ejemplo, Japón consiguió reducir el promedio de tiempo requerido para transporte aéreo de 53 horas en 1991 a 26 horas en 2001 y para transporte marítimo de 168 a 74 horas mientras que Costa Rica redujo el tiempo de expedición de 6 días a 12 minutos (115 con inspección física). Por su parte, España viene aplicando un sistema de datos informático para las exportaciones desde 1994 y para las importaciones desde 1996 de forma que se pueden gestionar las transacciones por vía telemática. Con este sistema muchas operaciones pueden despacharse en unos segundos, mientras que antes el tiempo promedio era de cuatro horas (OCDE, 2000).

3.1. Efectos sobre los flujos comerciales, los ingresos gubernamentales y la inversión directa extranjera

Podemos concretar la forma en que la facilitación puede repercutir sobre la renta mundial a partir del efecto de las medidas sobre ciertas variables. En primer lugar, todos los estudios indican que existe una relación positiva entre la facilitación del comercio y los flujos comerciales (OCDE, 2005a). De hecho, se estima que podría existir un incremento significativo en el comercio mundial incluso si se dieran reducciones pequeñas en los costes de transacción. Tanto los países ricos como pobres aumentarían su volumen de comercio, aunque sabemos que las ganancias serían mayores para los países en desarrollo. También se beneficiarían tanto los países que exportan a los países cuyas aduanas se mejoran como los países que introducen las mejoras (estos últimos, incluso más). En definitiva, el movimiento ineficiente de mercancías en aduana es un serio impedimento para el comercio, la posición competitiva de los países, y para su crecimiento económico.

Respecto al efecto de la facilitación sobre los ingresos del gobierno, las medidas modernizadoras pueden aumentar la recaudación de derechos aduaneros. Este argumento podría interesar especialmente a los países en desarrollo, ya que suelen depender bastante de estas tasas para financiar sus administraciones públicas. La puesta en marcha con éxito de programas para la reforma de las aduanas puede implicar un incremento significativo en los ingresos aduaneros de los países con administraciones de aduanas débiles, incluso si las iniciativas para su modernización son modestas (OCDE, 2005a). Efectivamente, estos programas pueden aumentar la pro-

ductividad de las aduanas y reducir la corrupción y los sobornos.

No obstante, la facilitación sólo puede repercutir positivamente sobre los ingresos gubernamentales si el ahorro derivado de una mayor productividad en las aduanas y el aumento de la base imponible es superior a los costes de los programas de modernización y a la reducción directa de las tasas aduaneras. Conviene tener en cuenta que el incremento neto de los ingresos puede existir, pero no ser inmediato ya que los programas se implementan a lo largo de un periodo de tiempo dilatado.

Finalmente, las medidas de facilitación del comercio pueden tener un efecto positivo en el atractivo de un país a la hora de atraer inversión extranjera. En la actualidad, existen cadenas internacionales de producción que dependen, cada vez más, de la industria de los países en desarrollo y de los mercados emergentes. En este contexto, un grado de transparencia y predictibilidad elevado y costes de transacción comerciales bajos son factores determinantes para atraer inversión directa extranjera dirigida a implantar industrias exportadoras. Los estudios (OCDE, 2005a) muestran que, de un grupo amplio de empresas encuestadas, más de un quinto dejaron de invertir en países en desarrollo debido a que sus procedimientos en frontera eran ineficientes. El tiempo que se tarda en despachar mercancías en aduana se configura como un determinante clave para las decisiones de inversión.

En conclusión, las medidas de facilitación del comercio conllevan, por diversas vías, beneficios claros para los operadores comerciales, los consumidores y los países en general. La duda acerca de poner en marcha planes para facilitar los intercambios aparece cuando se considera el coste de diseñar las medidas y de implementarlas.



EN PORTADA

4. Los costes de implementar las medidas de facilitación

El coste financiero que conllevan las medidas de facilitación del comercio para los países que las implementan es un tema central en las negociaciones multilaterales. No obstante, existe una gran carencia de datos consistentes, fiables y comparables sobre costes. La información de la que se nutre el debate se basa fundamentalmente en las experiencias de los países que han llevado a cabo programas de facilitación. En una compilación de varios casos nacionales, la OCDE (2005b) sacó algunas conclusiones generales que podemos repasar a continuación.

En el estudio, se identificaron una serie de áreas de importancia para lograr que los procedimientos requeridos en el comercio internacional sean efectivos y eficientes y se examinaron el coste de las medidas asociadas a cada uno de estos ámbitos (por ejemplo, publicación de los requisitos exigidos para comerciar, procedimientos de apelación, almacenamiento y procesamiento de datos, etcétera). De este análisis se concluyó que las áreas que pueden resultar más costosas son la evaluación de riesgos (que permite a las aduanas centrarse en las operaciones más delicadas despachando el resto con más rapidez), los controles basados en la auditoría (muy relacionados con la evaluación de riesgos) y el establecimiento de procedimientos especiales para las personas autorizadas (que reducen el tiempo de espera y los costes para determinados clientes especiales).

Estas áreas son las más costosas porque exigen una elevada inversión en equipo, sobre todo en tecnologías de la información, y en reclutamiento y entrenamiento de personal especializado. Los otros componentes del coste total de la facilitación requieren, en general, un menor presu-

puesto. Por ejemplo, los costes de regulación, que aparecen si es necesario adoptar una nueva legislación o enmendar la existente, son reducidos porque los países suelen contar con procedimientos y estructuras legislativas establecidas, siendo el coste adicional de la facilitación despreciable. Los costes institucionales (derivados de la puesta en marcha de nuevas unidades administrativas, puntos de información, etcétera) pueden ser también pequeños si no se exige que el personal y el equipo de las administraciones aduaneras preexistentes estén muy especializados y éstos sean lo suficientemente versátiles como para reemplazarlos en las nuevas unidades.

Teniendo en cuenta lo anterior, la medida más costosa es seguramente la automatización de los procedimientos, aunque no fuera incluida como tal en el estudio de la OCDE (2005b) o en las negociaciones multilaterales. En concreto, puede llegar a suponer dos tercios del coste total de modernización de las aduanas (OCDE, 2003b). Los costes de la automatización también se derivan del equipo (ordenadores, provisión estable de electricidad, medios de comunicación, incluyendo Internet, etcétera) y del personal (para operar con los equipos o realizar labores de mantenimiento). Sin embargo, estos costes están disminuyendo gracias a las innovaciones tecnológicas.

En general para cualquier tipo de coste y en particular para la automatización, podemos señalar que la magnitud de los costes de los programas de facilitación varía en función del estado inicial de los procedimientos aduaneros y del grado de eficiencia que se pretenda alcanzar. Además, la efectividad de estos programas depende de la planificación y la preparación de un conjunto de medidas. Por ejemplo, la automatización serviría de poco sin la simplificación de los procedi-



EN PORTADA

mientos o la estandarización y armonización de los datos requeridos. También es necesario adoptar un enfoque a largo plazo para sopesar bien los costes ya que no se deberían obviar los relacionados con el mantenimiento del nuevo sistema.

En cualquier caso, los estudios (OCDE, 2005b) demuestran que los costes relacionados con la facilitación del comercio pueden ser más que compensados con el ahorro en personal en frontera, el mejor control y la mayor recaudación de ingresos aduaneros. No obstante, estos costes son significativos y relativamente mayores para los países en desarrollo, los menos avanzados y las economías vulnerables y pequeñas. Por ello, estos países demandan a los países desarrollados un trato especial y diferenciado en los compromisos adquiridos en el plano multilateral y asistencia financiera y técnica, que les ayude en la creación de capacidad.

5. Las negociaciones en el marco de la ronda de Doha de la OMC

Como hemos mencionado anteriormente, la facilitación del comercio comprende cuestiones muy diversas. Para poder analizarlas en las negociaciones de la ronda de Doha de la OMC y ordenar las propuestas de los diferentes países, el paquete de julio estableció que los debates irían encaminados a *«aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, con miras a agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito»*. Vamos a repasar el contenido de estos artículos y las propuestas que han efectuado los diferentes miembros de la OMC encaminadas a mejorar sus disposicio-

nes, facilitando así el comercio internacional. Este repaso no será exhaustivo y evitará ciertas complejidades técnicas (por ejemplo, hay medidas cuyo contenido hace referencia a más de uno de los artículos), pero servirá para conocer cómo se pretende conseguir la facilitación del comercio y en qué consisten las medidas.

— Artículo X: *Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales*

El objetivo general de este artículo es conseguir transparencia en la publicación y en la aplicación de los reglamentos comerciales, lo que facilitaría sin duda la cumplimentación de los procedimientos requeridos en frontera para importar o exportar. Para ello, las obligaciones básicas que se establecen para los miembros de la OMC son las siguientes:

- Deben publicar sus leyes, reglamentos, disposiciones administrativas y acuerdos relacionados con el comercio rápidamente y de manera accesible a fin que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos.

- No deben poner en vigor medidas de aplicación general (que aumenten las cargas, impongan nuevas prescripciones gravosas o limitaciones en las importaciones) antes de su publicación.

- Deben aplicar sus normas de manera uniforme, imparcial y razonable. En este contexto, se establece que cada parte mantendrá o instituirá tribunales o procedimientos destinados, entre otras cosas, a la pronta revisión y rectificación de las medidas aduaneras.

En las negociaciones actuales, se trata de concretar el alcance de estas obligaciones. Respecto a la primera, existen propuestas que delimitan de forma precisa la información que debe ser publicada y concretan cómo ponerla a disposición



EN PORTADA

del público, previendo incluso la publicación por Internet y el establecimiento de un sitio web nacional y de un servicio de información, que podría ser de ámbito regional para determinados países (los más pequeños y vulnerables).

En cuanto a la segunda obligación, debería concretarse un «plazo razonable» entre la publicación y la aplicación de las normas y aclararse las excepciones en que no es necesario publicar las medidas con antelación, pues pueden ser urgentes (por ejemplo, en el caso de circunstancias excepcionales relacionadas con la salud o la seguridad nacional). Existe incluso alguna propuesta para la publicación de los borradores, aunque es muy criticada.

Además, se tratan de concretar medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia, como las referidas a los procedimientos de apelación, de alerta rápida sobre importaciones (es decir, notificaciones de que se han detectado productos alimenticios contaminados) o de prueba.



EN PORTADA

— *Artículo VIII: Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación*

Las disciplinas de este artículo se aplican a los derechos y cargas comerciales tales como los derechos de licencia, de documentación y de inspección, las formalidades exigidas para la importación y los procedimientos que han de seguirse para el despacho de aduana. Las obligaciones específicas prescritas para cada miembro de la OMC son:

- Los derechos y las cargas impuestas de carácter no arancelario deben limitarse al coste aproximado de las actividades implicadas y no deben constituir una protección indirecta de los productos nacionales ni un gravamen fiscal a la importación o la exportación.

- Se deben examinar la aplicación de las leyes y reglamentos nacionales, a petición de otro miembro o del órgano competente de la OMC.

- No se impondrán sanciones severas por infracciones leves de los reglamentos o formalidades de aduana, en particular cuando sean el resultado de errores fácilmente subsanables y no hayan sido cometidas con intención fraudulenta o a causa de negligencia grave.

Además, en el artículo VIII se reconoce, sin llegar a representar una obligación, la necesidad de reducir el número y la diversidad de los derechos y cargas, los efectos y la complejidad de las formalidades y los requisitos documentales relacionados con la importación y la exportación.

Actualmente, las propuestas que complementan y concretan las disposiciones del artículo VIII para así facilitar el comercio, tratan de definir mejor el coste de los servicios prestados a la hora de determinar los montantes a pagar y de hacer que el examen de la legislación nacional sobre formalidades y procedimientos sea periódico.

Por otra parte, se intenta introducir como obligación la reducción de la complejidad y la simplificación de los requisitos documentales; que se utilicen las normas internacionales, si existen, como referencia para legislar sobre la materia; el establecimiento de una «ventanilla única», en la que la documentación y la información exigidas para la importación y la exportación sólo deba presentarse una vez; que se elimine la inspección previa a la expedición y la obligación de recurrir a agentes de aduanas; o que se establezcan procedimientos administrativos para el levante y el despacho acelerados o simplificados de las mercancías.

Las medidas que se proponen en este capítulo conllevan en muchos casos la implantación de un sistema de gestión del

riesgo, ya sea a nivel nacional o de unión aduanera, y podrían dar mejores resultados si se acompañaran de la aplicación de criterios objetivos para la clasificación aduanera.

— Artículo V: Libertad de tránsito

El artículo V trata sobre el tráfico en tránsito, siendo éste el realizado a través del territorio de un miembro de la OMC, cuando el paso por dicho territorio sólo constituye una parte de un viaje completo que comienza y termina fuera de sus fronteras. En concreto, el artículo reglamenta las condiciones que un miembro puede imponer a las mercancías (incluyendo a los equipajes) así como a los barcos y otros medios de transporte en tránsito. El objetivo básico es permitir la libertad de tránsito por el territorio de cada miembro para los transportes con destino al territorio de otros miembros o procedentes de ellos. Para lograr esta libertad, el artículo V estipula dos obligaciones principales:

- No obstaculizar el tráfico en tránsito imponiendo demoras o restricciones innecesarias o imponiendo cargas que no sean razonables.
- Conceder el trato de la nación más favorecida (NMF) a las mercancías en tránsito de todos los miembros.

En las negociaciones actuales, se trata en primer lugar de reforzar la no discriminación en el tránsito. En concreto, se propone que no se apliquen medidas discriminatorias a las mercancías en tránsito, ni a los barcos u otros medios de transporte de otros miembros, otorgando un trato no menos favorable al tráfico en tránsito que al concedido a la circulación de las exportaciones o importaciones internas y un trato no menos favorable al tráfico en tránsito de un miembro en relación al de otro. Al mismo tiempo, se trata de garantizar la consecución de objetivos legítimos de po-

lítica general, en particular relacionados con la seguridad nacional, la salud, la seguridad y el medio ambiente.

En la línea de las precisiones propuestas en el artículo X y en el VIII, se intenta que los derechos y las cargas aplicados al tráfico en tránsito se publiquen; que exista un plazo suficiente entre la publicación y la entrada en vigor de las medidas; un examen periódico de tales medidas; que se utilicen las normas internacionales como base de las formalidades y de los requisitos de documentación para el tránsito; que los derechos y cargas sean razonables; que se simplifique el tráfico en tránsito, sin demoras, restricciones, inspecciones o controles innecesarios, estableciendo progresivamente una ventanilla única para el tráfico en tránsito; que se introduzca un procedimiento de despacho simplificado y preferencial para determinadas mercancías, empleando técnicas de gestión de riesgos; que se adapten las formalidades a las particularidades de las mercancías en tránsito, distinguiendo entre peligrosas, perecederas, sensibles, normales; o que se garantice la cooperación y coordinación entre todas las autoridades y órganos en un país para facilitar el tráfico en tránsito y la cooperación con otros miembros.

— Asistencia técnica y trato especial y diferenciado

Muchas de las propuestas que acabamos de repasar (por ejemplo, la publicación en Internet o la gestión de riesgos) entrañan costes significativos y relativamente mayores para los países en desarrollo, por lo que el «paquete de julio» ya previó una serie de disposiciones especiales para ellos. Para que pudieran participar en el proceso de negociación, se urgió a los miembros, en particular a los países en desarrollo y menos adelanta-



EN PORTADA

dos, a que identificaran sus necesidades y prioridades en materia de facilitación del comercio y las repercusiones en sus costes de las medidas propuestas. Para ello, contarían con la prestación de asistencia técnica y apoyo a la creación de capacidad. Efectivamente, se ha elaborado una guía de apoyo para las negociaciones, un cuestionario e inventario de autoevaluación, se presta apoyo desde la Secretaría de la OMC y se ha establecido un «Fondo fiduciario para la evaluación de las necesidades en materia de facilitación del comercio», nutrido por los miembros, que organiza talleres, seminarios y otras actividades de formación para el personal interesado de los países en desarrollo.

Además, el «paquete de julio» estableció que, en el futuro acuerdo, el trato especial y diferenciado deberá ir más allá de la concesión de los habituales períodos de transición para aplicar los compromisos. En concreto, el alcance de los compromisos y el momento de contraerlos guardarán relación con la capacidad de aplicación de los miembros en desarrollo y menos adelantados, quienes no estarán obligados a realizar inversiones en proyectos de infraestructura que superen sus posibilidades. Es más, los países menos adelantados sólo tendrán que asumir compromisos en la medida compatibles con las necesidades de cada uno de ellos en materia de desarrollo, finanzas y comercio o con sus capacidades administrativas e institucionales. Por su parte, los países desarrollados deberán proporcionar apoyo y asistencia para ayudar a los países pobres a aplicar los compromisos resultantes de las negociaciones.

Para que la asistencia técnica y la creación de capacidad sean más efectivas y operativas y para asegurar una mayor coherencia desde el primer momento, los miembros han invitado a las organizaciones internacionales pertinentes, entre

ellas el Banco Mundial, la OCDE, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Conferencia de las Naciones Unidas para el comercio y el Desarrollo (UNCTAD), a emprender esfuerzos de colaboración a esos efectos. Estas organizaciones ya han formado grupos de trabajo, iniciado actividades y puesto en marcha proyectos relacionados con la facilitación del comercio y el apoyo a los países en desarrollo.

6. La posición de la UE en la OMC y en los Acuerdos Comerciales Regionales

La Comisión Europea negocia en nombre de los Estados miembros de la UE en el seno de la OMC, asistido por los comités pertinentes del Consejo. En las negociaciones multilaterales sobre facilitación del comercio, la UE se ha mostrado activa, realizando propuestas y participando constructivamente en los debates. Destaca la aportación europea en la mejora del artículo VIII del GATT (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación), ya que ha hecho varias propuestas para hacerlo más operativo. Se considera que el perfeccionamiento de este artículo es el corazón de la facilitación del comercio y que puede ayudar de forma decisiva a la simplificación de los procedimientos comerciales, sin perjuicio del papel que pueden jugar las mejoras en los otros dos artículos concernidos.

En paralelo al trabajo llevado a cabo en la OMC, la UE también persigue la facilitación del comercio en las iniciativas de acuerdos comerciales, ya sean regionales o bilaterales (por ejemplo, con Corea, la Comunidad Andina, América Central o los países de la región África-Caribe-Pacífico, los llamados ACP). Las provisiones propuestas para estos acuerdos siguen, en



EN PORTADA

general, la línea de los debates de la OMC, especificando mejor ciertas de las obligaciones que implican. Cuando es necesario, estas iniciativas también incluyen asistencia a los países en desarrollo.

Así, las propuestas de la UE en este contexto suelen incluir, entre otros elementos, el reconocimiento de la importancia de la facilitación del comercio y de la necesidad de cooperación en este área; el requerimiento de que la legislación esté basada en estándares internacionales; que los procedimientos aduaneros no sean innecesarios o discriminatorios, se basen en un único documento administrativo, incorporen recursos telemáticos; que se mantengan los estándares más elevados de integridad; también disposiciones sobre el tráfico en tránsito y sobre las notificaciones; o el establecimiento de un comité especial sobre cooperación aduanera, facilitación del comercio y reglas de origen para seguir la implementación de este capítulo, resolver problemas, facilitar la cooperación y servir de foro de debate.

Ya sea a nivel multilateral o bilateral, la UE lleva a cabo programas de asistencia técnica y creación de capacidad en la esfera de la facilitación del comercio, que se circunscriben en el ámbito general de su política para el desarrollo, en la que el comercio es una pieza fundamental. En la práctica, la Comisión Europea negocia programas plurianuales con cada país o región partícipe en los que se establecen las prioridades para la asignación de recursos de ayuda. El ciclo actual de esos programas de ayuda durará de 2007 a 2013, un período que en principio permitirá ayudar a la aplicación de las futuras disposiciones de la OMC en materia de facilitación del comercio.

En una comunicación de la UE a la OMC de 2006, la UE se comprometía a aumentar su ayuda relacionada con el comercio alrededor de un 30 por 100, hasta

1.000 millones de euros al año, y preveía que una parte importante de esta ayuda se dedicaría a apoyar la facilitación del comercio. En concreto, el pasado 5 de noviembre, la UE se comprometió a aportar 500.000 euros al «Fondo fiduciario para la evaluación de las necesidades en materia de facilitación del comercio» de la OMC.

Entre los programas de asistencia técnica de la UE a nivel regional cabe citar proyectos con la Asociación de las Naciones de Sudeste Asiático (ASEAN), Asia Meridional, Europa Oriental, el África Meridional y Occidental, el Caribe, América Central y Latina, Oceanía y la región ACP en su conjunto. También hay proyectos con países concretos, entre ellos, Indonesia, Filipinas, Sri Lanka, Bangla Desh, la India, Moldavia, Egipto, Rwanda y Argentina.

La facilitación del comercio es a menudo un elemento de programas más amplios, por ejemplo vinculados al fortalecimiento de instituciones relacionadas con el comercio. Además, aunque no forman parte del programa de la OMC, se apoyan proyectos de infraestructura más generales, especialmente en relación con la construcción de servicios portuarios y corredores de tránsito, los cuales pueden contribuir a elevar al máximo los beneficios de las reformas en materia de facilitación del comercio.

7. Implicaciones de la facilitación del comercio para España

Según la evaluación de la OCDE sobre los beneficios de la facilitación (OCDE, 2003a), de los más 40 millardos de dólares de ganancias en renta mundial derivadas de la facilitación, a los países de la OCDE europeos les correspondería un 17 por 100 (es decir, en torno a siete mil millones). Este resultado estaría ajustado al tipo de



EN PORTADA

país (sabemos que los menos desarrollados ganarían más), al tipo de producto comercializado (en general, si se intercambian productos perecederos la ganancia es mayor) y al tipo de comerciante (hemos visto que la facilitación mejora el acceso de las Pymes a los mercados internacionales).

Podemos hacer un análisis cualitativo para valorar qué parte de estos beneficios correspondería a España. La primera consideración que deberíamos tener en cuenta es que nuestros principales socios comerciales son los otros miembros de la UE. En concreto (1), en 2006, las exportaciones intracomunitarias de mercancías supusieron un 71,1 por 100 del total de exportaciones españolas y las importaciones intracomunitarias, un 58,9 por 100 del total de importaciones españolas. Este dato es relevante porque, como mercado común, para comerciar con los demás países de la UE no es necesario pasar por las aduanas ni cumplimentar requisitos documentales ni esperar inspecciones en frontera.

De hecho, las medidas que se tomaron para la consecución del mercado único europeo en 1993 pueden considerarse como un gran programa de facilitación del comercio, exhaustivo y eficiente. Por ejemplo, se eliminaron las declaraciones del IVA, muchos controles sanitarios y técnicos, los controles de las licencias de transporte o la recogida de datos estadísticos en aduana, que constituían grandes barreras físicas para el comercio. Entre otros factores, este programa de facilitación fue clave para que España intensificara las relaciones comerciales con nuestros socios comunitarios.

Si las negociaciones multilaterales ac-

tuales resultan en compromisos ambiciosos relacionados con la facilitación del comercio, las transacciones españolas que pueden verse beneficiadas son las extracomunitarias. En 2006, el valor de las exportaciones españolas dirigidas a países diferentes de los de la UE fue de 49.232,7 millones de euros, y el valor de las importaciones extracomunitarias de 107.934,6 millones de euros. Aunque no podamos comparar cualquier nivel de compromiso alcanzado con aquel exigido por el mercado único, los montantes de mercancías comercializadas por España tenderían a aumentar ya que la reducción de los costes de transacción incrementa el volumen de comercio. En efecto, algunos mercados de exportación pueden hacerse más atractivos al ser más sencillo pasar sus aduanas y tener mayor información, y las importaciones pueden resultar menos costosas si su tránsito hasta llegar a nuestro país es fácil y eficiente.

Además, nuestro volumen de mercancías perecederas comercializadas y el tamaño de nuestras empresas exportadoras hacen que el objetivo de facilitación del comercio sea particularmente interesante para España, en relación a otros países de nuestro entorno. Por una parte, el peso de las mercancías alimentarias en el total de nuestras importaciones (8,41 por 100, incluidas las intracomunitarias) y exportaciones (13,54 por 100) es significativo; mayor, por ejemplo, al peso de los alimentos en las importaciones (5 por 100) y exportaciones (5 por 100) del conjunto de la UE. Por otra parte, el 93,6 por 100 de las empresas españolas tienen menos de diez asalariados, según el Directorio Central de Empresas del Instituto Nacional de Estadística. Las Pymes tienen más problemas a la hora de comerciar con el exterior y las medidas para la facilitación del comercio pueden ayudarlas en gran medida.



EN PORTADA

(1) Los datos sobre el comercio de España son los definitivos para el 2006 de la Subdirección General de Análisis, Estrategia y Evaluación de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio (datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria). Los datos de la Unión Europea son los definitivos para el 2006 de Eurostat.

Podemos concluir que, como economía abierta, nos interesan unas relaciones comerciales internacionales más fluidas aunque no obtengamos otros beneficios de la facilitación tales como el incremento en los ingresos aduaneros o la atracción de inversión extranjera, más propios de países en desarrollo. De todas formas, cualquier beneficio será neto pues nuestros procedimientos aduaneros ya tienen un elevado grado de automatización y la adaptación de nuestra regulación sería sencilla, por lo que los costes de los compromisos en el seno de la OMC serían marginales.

En relación con las negociaciones multilaterales, podemos señalar que España tiene una actitud abierta a las propuestas realizadas y fue el primer país que contribuyó al «Fondo fiduciario para la evaluación de las necesidades en materia de facilitación del comercio» de la OMC, en marzo de 2007. Esta contribución se enmarcó dentro de una donación sustanciosa más amplia de la llamada «ayuda para el comercio». En 2008, se planea continuar aumentando esta partida de la ayuda al desarrollo, incluyendo la dotación para la facilitación del comercio.

8. Conclusión

De nuestro análisis se desprende que los costes de transacción comerciales, que se derivan de los procedimientos aduaneros ineficientes existentes, pueden suponer entre un 2 y un 30 por 100 del valor de transacción de las mercancías que se exportan o importan. Sabemos que estos costes incrementan el precio de los productos comerciados y distorsionan la asignación de recursos, resultando en una pérdida neta del bienestar de los países. Las medidas de facilitación del comercio tratan precisamente de simplificar y armonizar los procedimientos comerciales para conse-

guir unas transacciones internacionales más fluidas.

Según algunos estudios, si se logran reducir los costes de transacción globales en un 1 por 100, la ganancia en términos de renta mundial podía ascender a 40 millardos de dólares, la cual beneficiaría a los operadores comerciales y a los consumidores. Además, los programas de facilitación tenderían a aumentar el volumen de comercio internacional, a incrementar los ingresos aduaneros de los países con administraciones en frontera débiles y a fortalecer el atractivo de los países a la hora de atraer inversión extranjera. Serían más efectivos si se diseñaran incluyendo medidas variadas (por ejemplo, simplificación de los requerimientos, automatización y mayor información) y se enfocaran a reducir el tiempo de despacho de las mercancías en aduana.

Los beneficios inducidos por la facilitación del comercio son potencialmente mayores para los países en desarrollo pues la administración de sus aduanas y puertos es más ineficiente. No obstante, la facilitación conlleva unos costes, sobretudo si las medidas requieren inversión en capital y trabajo especializado, que son significativos y relativamente mayores para los países en desarrollo, los menos avanzados y las economías vulnerables y pequeñas.

Por este motivo, el trato especial y diferenciado y la creación de capacidad para los países pobres es un tema central en las negociaciones multilaterales para mejorar los procedimientos comerciales. En ellas, por otra parte, existe un elevado grado de consenso entre los miembros de la OMC. Las discusiones se centran principalmente en cuánto concretar los compromisos que aclaren y mejoren los aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT sin comprometer los objetivos legítimos de política nacional.

La UE participa en las negociaciones de



EN PORTADA

la OMC, en las que ha centrado su atención en hacer más operativa la regulación sobre derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación y en asegurar el trato especial y diferenciado y la asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo. España también ha aportado fondos para que estos países evalúen de forma adecuada sus necesidades y prioridades y, tanto como gran importador y como exportador, se beneficiaría de unos procedimientos aduaneros globalmente más eficientes.

Bibliografía

- [1] OCDE (2000): OCDE Reviews of regulatory reform: Regulatory reform in Spain, OCDE, París.
- [2] OCDE (2003a): «Quantitative assessment of the benefits of trade facilitation», TD/TC/WP(2003)31/FINAL.
- [3] OCDE (2003b): «The role of automation in trade facilitation», TD/TC/WP (2003) 21/REV2.
- [4] OCDE (2005a): «The economic impact of trade facilitation», TD/TC/WP (2005) 12/REV1.
- [5] OCDE (2005b): «The cost of introducing and implementing trade facilitation measures», TD/TC/WP(2005)27.
- [6] OMC (2005a): «Artículo X del GATT de 1994: alcance y aplicación», TN/TF/W/4
- [7] OMC (2005b): «Artículo VIII del GATT de 1994: alcance y aplicación», TN/TF/W/3.
- [8] OMC (2005c): «Artículo V del GATT de 1994: alcance y aplicación», TN/TF/W/2.



EN PORTADA