

Mientras Doha duerme: *Asegurar el crecimiento económico mediante la facilitación del comercio*

por Daniel Ikenson

Resumen ejecutivo

La mejora del sistema de comercio internacional no precisa de un nuevo acuerdo multilateral general. Los países pueden lograr grandes beneficios a partir del sistema comercial mediante la aplicación de reformas que suelen enmarcarse bajo el término facilitación del comercio.

En una acepción amplia, la facilitación del comercio incluye reformas destinadas a mejorar la cadena de procedimientos administrativos y físicos relacionados con el transporte de bienes y servicios entre fronteras internacionales. Los países con una infraestructura comercial inadecuada, procesos administrativos onerosos o competencia limitada en el área de logística comercial son menos capaces de beneficiarse de las oportunidades que genera la expansión del comercio internacional. Es menos probable que las empresas interesadas en invertir, comprar o vender se fijen en un mercado local si hay demasiadas fricciones relacionadas con el procesamiento de documentos o la inspección de cargas en la aduana, instalaciones portuarias anticuadas, cuellos de botella logísticos o si los servicios de transporte o financiamiento del comercio no son confiables.

Según estudios recientes del Banco Mundial y otras instituciones económicas internacionales, las reformas de facilitación del comercio podrían hacer más para aumentar los flujos comerciales mundiales que una mayor reducción de los aranceles. Para muchos países en desarrollo —en especial los que reciben un tratamiento arancelario preferencial por parte de los países ricos—, la reducción de los costos de transporte y los relacionados con la logística, mediante reformas de facilitación del comercio, sería mucho más positiva que mayores recortes en los aranceles.

Pero la facilitación del comercio no es promisoría únicamente para los países en desarrollo. Todos los países pueden beneficiarse con la eliminación de fuentes de fricción en sus cadenas de suministro. Después de los atentados del 11 de septiembre, el énfasis que se puso en minimizar el riesgo de que los terroristas aprovecharan las permeables cadenas inter-

nacionales de suministro para contrabandear armas de destrucción masiva hacia ciudades de Estados Unidos —las cuales, obviamente, son un objetivo vital— podría afectar la capacidad de las empresas con sede en Estados Unidos para atraer inversiones y competir por los mercados. Del mismo modo, las prohibiciones que existen en Estados Unidos respecto de la competencia extranjera en servicios de transporte y la política que genera la idea de permitir la inversión extranjera en operaciones portuarias de Estados Unidos elevan los costos de hacer negocios y aumenta el alcance de la facilitación del comercio en Estados Unidos.

Introducción

A lo largo de las últimas seis décadas, las reducciones en las barreras comerciales formales impulsaron notables incrementos en el comercio y la inversión. La mayoría de los economistas coinciden en que un acuerdo en la Ronda de Doha que logre reducciones adicionales en las barreras agrícolas e industriales podría promover un incremento todavía mayor del comercio y el crecimiento, en especial entre los países en desarrollo. Sin embargo, por diversas razones que exceden el alcance de este trabajo, Doha se encuentra actualmente en un estado criogénico, y podría pasar bastante tiempo antes de que las negociaciones se descongelen.

Afortunadamente, los acuerdos multilaterales generalizados no son la única manera de mejorar el sistema de comercio. Existen muchas medidas que los países pueden adoptar por sí mismos y en función de sus propios intereses para promover el aumento del comercio, las inversiones y el crecimiento. Podemos resistir los efectos de este “tiempo fuera del comercio” y aun así obtener más valor del sistema comercial mediante la adopción de medidas que suelen englobarse bajo el término facilitación del comercio.

Aunque hay varias definiciones, la facilitación del comercio se refiere generalmente a las reformas orientadas a mejorar la cadena de procedimientos administrativos y físicos relacionados con el transporte de bienes y servicios entre fronteras internacionales. Algunas definiciones de la facilitación del comercio abarcan también la economía interna en términos de instituciones, sectores y normas que afectan la cadena de suministro comercial, pero que no tienen necesariamente

Daniel Ikenson es director asociado del Centro de Estudios de Política Comercial del Cato Institute y coautor de Antidumping Exposed: The Devilish Details of Unfair Trade Law.

una relación directa o exclusiva con el proceso del comercio internacional.

Los países con una infraestructura comercial inadecuada son menos capaces de beneficiarse con las oportunidades de una expansión del comercio internacional. Muchos renuncian a oportunidades de participar significativamente en la intrincada y cambiante red de cadenas de suministro transnacionales, y así privan a sus economías de la inversión extranjera, a sus productores del acceso a mercados más grandes y a sus consumidores de tener acceso a una mayor variedad de bienes y a menores precios. La debilidad del sistema de estos países no es que los aranceles externos sean necesariamente demasiado restrictivos: muchos tienen acceso libre de impuestos a mercados de países ricos, a partir de diversos programas de preferencia, y los aranceles generales son relativamente bajos y están disminuyendo. La dificultad real es la persistencia de cuellos de botella administrativos, burocráticos y físicos a lo largo de sus cadenas de suministro de importaciones y exportaciones que hace difícil que esos países aprovechen esas condiciones favorables.

Al igual que las reducciones de aranceles, las mejoras logradas en los procedimientos de facilitación del comercio pueden ayudar a reducir el costo del comercio y a incrementar su flujo. Un estudio de las Naciones Unidas de 2004 reveló la carga que conllevan estos procesos en los países en desarrollo, donde la transacción aduanera promedio involucra entre 20 y 30 participantes y requiere 40 documentos separados para poder completarse¹. Un estudio del Banco Mundial de 2004 que abarca 75 países concluyó que si los países con un desempeño “por debajo del promedio” respecto de cuatro índices amplios de facilitación del comercio lograran subir su calificación y acercarla a la mitad del promedio para los 75 países, el comercio internacional registraría un aumento de US\$377.000 millones, o de aproximadamente un 9% por año².

Sin embargo, las reformas de facilitación del comercio no son solo de interés para los países en desarrollo: también son fundamentales para Estados Unidos y otros países ricos, donde hay mucho por mejorar en diversos aspectos relativos a la logística, la oferta de servicios relacionados con el comercio y los procedimientos administrativos. Actualmente, en lo que respecta a diversos índices de facilitación del comercio, el desempeño de Estados Unidos está rezagado en comparación con otros países con los que este compite por mercados e inversiones. Un estudio reciente sugiere que una mejora de un día en el tiempo promedio que se precisa para llevar una carga de Estados Unidos desde el almacén hasta el puerto de exportación y para transportar una carga entrante desde el puerto hasta un almacén estadounidense podría generar un incremento en el comercio de este país de casi US\$29.000 millones por año³.

El transporte de bienes intermedios y finales dentro, a través, alrededor y fuera de Estados Unidos con la menor fricción posible es fundamental para mantener y aumentar la inversión directa, limitar los costos que enfrentan los produc-

tores y transferir los beneficios a los consumidores, en especial si tenemos en cuenta la tendencia cada vez más rápida a favor de los procesos de fabricación transnacionales y descentralizados. Zanzar la brecha de desempeño en términos de facilitación del comercio será fundamental para la competitividad de Estados Unidos a futuro.

La investigación económica respalda la conclusión lógica de que la disminución de los costos, la aceleración del desplazamiento a lo largo de los procesos logísticos y la mejora de la confiabilidad de las cadenas de suministro conllevan flujos de comercio mayores. Algunos trabajos sugieren que los principales factores que determinan la baja de los costos, los menores tiempos de desplazamiento y la mejora de la confiabilidad son, entre otros, la mayor transparencia en los procedimientos, la menor burocracia, la mayor competencia en servicios relacionados con el comercio y la mayor intensidad en el uso de tecnología en procesos aduaneros.

Las negociaciones sobre la facilitación del comercio son parte del Programa de Doha, cuya misión es “aclarar y mejorar aspectos pertinentes [de los artículos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio - GATT], 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”⁴. La misión también establece que, como algunas de las reformas contempladas en las negociaciones sobre la facilitación del comercio podrían conllevar grandes gastos para los países con dificultades en términos de recursos, “las negociaciones tendrán también por finalidad potenciar la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad en esta esfera”⁵. Así, por primera vez en una ronda de negociación del GATT, los compromisos que asuman algunos países para llevar adelante las reformas dependerán de que otros países proporcionen los recursos que se juzguen necesarios para cumplir con esos compromisos.

Si bien la inclusión de “negociaciones” sobre facilitación del comercio y el desarrollo de capacidades en la Ronda de Doha es positiva en cuanto dirige la atención hacia estos importantes temas, al mismo tiempo introduce complicaciones que podrían retrasar o suspender un proceso de reforma que ya ha comenzado voluntariamente. La facilitación del comercio —al igual que la liberalización de los aranceles— es principal y sustancialmente positiva para el país que pone en marcha la reforma. Si las reformas se tratan como recíprocas y vinculantes, los países pueden volverse escépticos respecto de su utilidad y reticentes al momento de aplicarlas. Además, el componente de “ayuda a cambio de comercio” estipulado por el lenguaje de las negociaciones podría incentivar a los países en desarrollo a exagerar sus evaluaciones de necesidades y a retrasar los compromisos de reforma a fin de elevar los financieros.

Las medidas de facilitación del comercio son especialmente relevantes hoy, ya que los economistas advierten día tras día que los costos relacionados con la logística son obstáculos mayores para el comercio que los aranceles y otras

barreras formales. Si bien la mejora que puede obtenerse a partir de las reformas varía entre países ricos y pobres, todos los países pueden beneficiarse a partir de la facilitación del comercio sin necesidad de alcanzar nuevos acuerdos comerciales.

La facilitación del comercio sirve tanto a los países pobres como a los ricos

Hace más de un siglo y medio, el economista liberal francés Frederic Bastiat señaló lo siguiente:

Entre París y Bruselas existen obstáculos de muchos tipos. En primer lugar, está la distancia, que conlleva una pérdida de tiempo, y debemos someternos a ella nosotros mismos o pagarle a otra persona para que lo realice. Luego tenemos los ríos, los pantanos, los accidentes, los caminos en malas condiciones, o sea muchísimas dificultades por superar. Logramos construir puentes, crear caminos y mejorarlos con pavimentos, rieles de hierro, etc. Sin embargo, todo esto es costoso, y el costo debe transferirse al producto que vendemos. También, están los bandidos que plagan los caminos, por lo que es preciso mantener un cuerpo de policía, etc.

Ahora bien, entre estos obstáculos existe uno que creamos nosotros, a un costo para nada despreciable, entre Bruselas y París. Existen hombres emboscados a lo largo de la frontera, armados hasta los dientes, que se dedican a generar dificultades para el transporte de mercancías entre un país y otro. Se los conoce como “oficiales de aduana”, y actúan exactamente de la misma manera que los baches y los caminos defectuosos⁶.

En la época de Bastiat, el rápido progreso tecnológico en el transporte generó una caída abrupta en estos costos, que impulsó la primera gran oleada de globalización. Aunque los aranceles se liberalizaron algo en Gran Bretaña y Europa hacia mediados del siglo XIX, seguían siendo bastante elevados en el caso de muchos productos. La equiparación que hace Bastiat de las consecuencias de los obstáculos naturales (distancia, pantanos, ríos, baches y caminos defectuosos) y las consecuencias de los obstáculos creados por el hombre (oficiales de aduana) sigue siendo tan válida hoy como entonces.

Dado que gracias a los acuerdos internacionales y a las reformas unilaterales, los aranceles formales han disminuido de manera considerable en las últimas décadas, se hicieron más evidentes los efectos nocivos de los procedimientos aduaneros ineficientes y de otros obstáculos relacionados con el transporte creados por el hombre. Para obtener mayores beneficios económicos de la liberalización de aranceles de un plumazo, los países deberían concentrarse en mejorar su competitividad conectándose con lo que *The Economist* denominó “la Internet física”⁷.

A nivel general, la facilitación del comercio se refiere a la cadena de procedimientos administrativos y físicos relaciona-

dos con el transporte de bienes y servicios entre fronteras internacionales. Algunas definiciones de la facilitación del comercio van más allá y se refieren a la economía interna en términos de instituciones, sectores y normas que afectan la cadena de suministro comercial, pero que no tienen necesariamente una relación directa o exclusiva con el proceso comercial. Existen varias actividades relacionadas con el flujo de bienes y servicios, o que lo afectan de algún modo, como el procesamiento de documentos, la inspección de cargas, la logística portuaria, los servicios de transporte, el financiamiento, etc. Las medidas de facilitación del comercio están orientadas a mejorar el desempeño a lo largo de este proceso logístico.

Algunas anécdotas ayudan a entender el gran potencial de las reformas en todo el mundo. Robert Guest, que realizó la cobertura de África para *The Economist*, describió su experiencia personal con la cadena de suministro de cerveza en Camerún:

Una vez conseguí subirme a un camión de cerveza, en Camerún, a fin de investigar cómo era entregar cerveza a la gente en la calurosa selva pluvial de Camerún. No era un viaje muy largo... [y] se suponía que duraba tres cuartas partes de un día. En realidad, nos llevó cuatro días. Ello se debió en parte al terrible estado de los caminos... pero el problema principal fue que nos detuvieron en 47 controles policiales.

En África occidental, estos controles consisten por lo general de una pila de barriles de petróleo colocados en la mitad del camino y quizás una tabla con clavos puestos hacia arriba, que un niño de 10 años retira una vez que se permite que los viajeros continúen su camino. También suele haber un grupo de policías que descansan a la sombra de un árbol. Los policías se ponen de pie y, sin prisa, inspeccionan los ejes y las luces traseras. También revisan los papeles del conductor, buscando hasta el menor problema. Luego empieza el delicado proceso de negociación hasta llegar a un acuerdo para compensarlos por el hecho de estar infringiendo la ley. Fuimos demorados entre cinco minutos y cuatro horas en cada uno de estos 47 controles.

Mientras viajábamos, trataba de comprender qué estaba ocurriendo. El policía del control número 31 me brindó la respuesta que me pareció más concisa y elocuente. Él no había logrado encontrar ningún problema, por lo que inventó una norma acerca del transporte de pasajeros en camiones de cerveza, que nosotros, según insistía él, habíamos infringido. Le dije: “Oiga, esta norma que menciona no existe, ¿no?”. Él se tocó la cartuchera y dijo: “¿Usted tiene un arma?”. Le dije que no, a lo que respondió: “Bueno, yo sí, así que yo sé las normas”⁸.

La experiencia de Robert Guest no representa necesaria-

mente lo que ocurre en todos los países pobres de África. Algunos países en desarrollo —incluso de África— presentan un desempeño relativamente bueno en algunas métricas de facilitación del comercio diseñadas por investigadores del Banco Mundial. Sin embargo, lo más habitual es que los países en desarrollo sean los de peor desempeño.

La siguiente historia de la encuesta anual *Doing Business* del Banco Mundial brinda un ejemplo perfecto de los beneficios prospectivos de la facilitación del comercio en otro país en desarrollo:

Tarik, un exportador de pescado de Yemen, conoce los beneficios de la reforma: “Si exporto atún fresco a Alemania, me pagan US\$5,20 por kilo. Si exporto atún congelado a Pakistán, me pagan US\$1,10 por kilo. Me gustaría exportar todo a Alemania, pero lleva tanto tiempo cumplir con todos los procedimientos de exportación que el atún fresco por lo general se pudre. Por ello, exporto solo 15% del pescado a Alemania. Mi fábrica exporta 2.000 toneladas de atún por año. Hagan la cuenta”⁹.

Si Tarik vendiera el total de sus 2.000 toneladas de atún fresco a Alemania, obtendría ingresos cercanos a los US\$10,4 millones. En lugar de eso, como exportar desde Yemen demanda en promedio 33 días, exporta solo 300 toneladas de atún fresco a Alemania, por un valor de US\$1,6 millones, y 1.700 toneladas congeladas a Pakistán, por US\$1,8 millones: el costo de oportunidad es de US\$7 millones por año.

Las demoras en el procesamiento y el movimiento de cargas no solo incrementan el costo de hacer negocios y destruyen oportunidades, algunas veces, también son una cuestión de vida o muerte. De acuerdo con una historia de marzo de 2008 publicada en el *Washington Post*, en los puertos de Haití había contenedores llenos de alimentos importados que se estaban pudriendo, a causa de la incompetencia burocrática. “Mientras millones de haitianos pasan hambre, los contenedores llenos de comida se acumulan en los puertos del país por la burocracia del gobierno: son toneladas de legumbres, arroz y otros alimentos básicos que se pudren bajo el sol ardiente o son devorados por alimañas”¹⁰. Las autoridades de Haití atribuyen las demoras a la profundización de las iniciativas para detener el contrabando de drogas, lo cual acentúa la idea de que las reformas de facilitación del comercio deben buscar un equilibrio adecuado entre el comercio y la aplicación de la ley.

Las reformas de facilitación del comercio no son necesarias únicamente en los países en desarrollo: los países ricos también pueden beneficiarse mucho de estas reformas. Sin embargo, por lo general, los problemas de facilitación del comercio en países ricos son menos severos. Veamos el siguiente ejemplo de Francia.

La productividad relativamente baja de las terminales estatales de manejo de cargas de Francia hizo que el Gobierno tomara recientemente la decisión de privatizar la estibación en siete de sus nueve puertos públicos¹¹. Esa decisión se basó en

un análisis que indicaba que la baja productividad había provocado una caída del 50% en el tráfico de contenedores de Francia, que se perdió ante la competencia de los demás países europeos.

Sin duda, la decisión representa una facilitación del comercio: es una reforma que probablemente logre un aumento de los negocios y los ingresos de los puertos de Francia, con efectos secundarios positivos para las regiones correspondientes a estos puertos. Sin embargo, es probable que la reforma francesa sea mucho menos imponente que el tipo de medidas que se necesita en Camerún o Yemen. Si tenemos en cuenta las peripecias del camión de cerveza en el interior del país, privatizar los puertos de Camerún sería tan inútil como reordenar el mobiliario en la cubierta del *Titanic*. En mejores circunstancias, se lograría algo importante. Pero, dados los problemas logísticos que existen en toda la cadena de suministro de Camerún, la privatización de los puertos no puede considerarse necesariamente una prioridad.

Tal como las mejoras adecuadas en las cadenas de suministro de Camerún y Yemen pueden generar un mayor comercio, aumentar la inversión y generar mayor crecimiento económico, el proceso de privatización de los puertos de Francia, relativamente sencillo, se está emprendiendo con el objetivo de impulsar el tráfico anual de contenedores, de 3,6 millones de TEU (unidades equivalentes a un contenedor de 20 pies) a 10 millones de TEU antes de 2015, y crear 30.000 puestos de trabajo en áreas costeras¹².

Otro ejemplo del costo de las deficiencias logísticas puede encontrarse en la falta de competencia que existe en el servicio de transporte ferroviario en muchas partes de Estados Unidos. En 1980, el Congreso emprendió la desregulación de la mayor parte de las actividades ferroviarias, pero no eliminó las diversas exenciones antimonopólicas otorgadas al sector ferroviario durante el siglo pasado, cuando este estaba mucho más regulado. Desde 1980, la cantidad de proveedores de transporte “Clase I”¹³ cayó de 40 a 7, como consecuencia de consolidaciones, y hoy 4 empresas controlan el 90% del tráfico ferroviario del país¹⁴.

La competencia limitada no solo genera mayores costos y desventajas competitivas para los fabricantes y granjeros de Estados Unidos que deben llevar sus productos a mercados internos y de exportación: también desalienta la inversión extranjera. Según un comunicado reciente que varios procuradores generales estatales dirigieron al Congreso de Estados Unidos:

Las empresas multinacionales que pueden establecer plantas en cualquier país se muestran extremadamente reticentes a invertir en lugares de Estados Unidos que solo cuentan con el servicio de una empresa ferroviaria. Actualmente, una empresa internacional de productos forestales está contemplando la posibilidad de realizar una gran inversión en sus instalaciones de fabricación de papel en un estado de la región central del país. Una sola empre-

sa ferroviaria presta servicios en el lugar. El costo de transporte de un producto terminado desde ese estado hasta su mercado, en el sudeste de Estados Unidos (una distancia de unas 1.400 millas), es equivalente al de transportar el producto terminado desde Europa hasta el mismo mercado del sudeste de Estados Unidos (una distancia de casi 5.000 millas). Esta desventaja de costo en el transporte interno representa un importante obstáculo para el aumento de la inversión extranjera en el país¹⁵.

En algunos países, las deficiencias en materia de facilitación del comercio son monumentales, endémicas y exigen destinar enormes cantidades de recursos para poder superarlas. En otros países existen ineficiencias más pequeñas, que deben optimizarse. Sin embargo, los países pueden beneficiarse de cierto grado de facilitación del comercio, sin necesidad de forjar acuerdos comerciales internacionales. En la medida que el comercio mundial se expanda, los países se verán obligados a emprender reformas logísticas autónomas, ya que las ineficiencias internas y el costo de las oportunidades sacrificadas se magnificarán.

Más beneficios que con mayores recortes arancelarios

Tras la considerable reducción de los aranceles y otras barreras formales en los últimos 60 años, el comercio internacional constituye actualmente una proporción significativa de la actividad económica internacional. Para beneficiarse de la división internacional del trabajo, las cadenas de suministro suelen abarcar varios países, por lo que la capacidad de trasladar bienes de manera rápida, confiable y económica a lo largo de la cadena es un determinante clave del éxito en los negocios. Así, importadores y exportadores están interesados en reducir los costos relacionados con las aduanas y con otros procedimientos de organismos fronterizos, el exceso de trámites, la ineptitud burocrática y las deficiencias de la infraestructura física. Los países capaces de crear y mantener entornos logísticos relativamente libres de fricciones tienen más probabilidades de lograr una participación significativa y lucrativa en la economía global.

Se han realizado muchas investigaciones para analizar el efecto que los costos de transporte y los costos indirectos relacionados con el transporte, como el tiempo y la distancia, tienen sobre los flujos comerciales. En un trabajo pionero realizado en 2001, el economista David Hummels de Purdue University, estimó que cada día adicional utilizado para transportar bienes desde una localidad, reduce entre el 1% y el 1,5% la probabilidad de que Estados Unidos decida tercerizar el trabajo en esa localidad¹⁶. Hummels también estimó que cada día ahorrado en el transporte de bienes equivale a una reducción del 0,8% en el costo de los bienes manufacturados¹⁷.

Un estudio publicado en 2001 por el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por su sigla en inglés) llega a la conclusión de que una reducción del 3%

en el “precio de desembarque” del comercio de mercancías entre países de la APEC, que podría lograrse implementando documentación electrónica para el ingreso de cargas, permitiría una reducción de US\$60.000 millones en los costos totales del comercio de la región¹⁸. Un trabajo más reciente realizado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo concluyó que una reducción del 1% en el costo de los servicios de transporte marítimo y aéreo podría generar un aumento de US\$7.000 millones (en dólares de 1997) en el PIB mundial. Podría lograrse otro aumento de US\$7.000 millones con una mejora del 1% en la productividad del sector de servicios comerciales mayoristas y minoristas¹⁹.

Un trabajo de 2006 del Banco Mundial basado en datos reunidos para la sección “Comercio transfronterizo” del informe anual *Doing Business* brinda algunas revelaciones profundas y de largo alcance sobre la conexión entre las demoras y los flujos comerciales. Los datos sobre “Comercio transfronterizo” se obtuvieron a partir de una encuesta realizada a encargados de despacho de carga, operadores portuarios y funcionarios de aduana de más de 150 países. Los datos recolectados incluían la cantidad de días que pasan en la frontera del país exportador las cargas destinadas a la exportación, la cantidad de días que esperan las cargas importadas en la frontera del país importador, la cantidad de documentos necesarios para exportar, la cantidad de documentos necesarios para importar, la cantidad de firmas exigidas en la documentación de exportaciones y en la documentación de importaciones²⁰.

A partir del análisis de los datos del informe *Doing Business* (2005), los investigadores del Banco Mundial estimaron que, por cada día que un producto se demora antes de ser transportado (exportaciones o importaciones), el comercio se reduce en un 1%. En el caso de los productos perecederos y otros bienes afectados por el paso del tiempo (recordemos el caso de Tarik, el exportador de pescado de Yemen), la reducción del comercio es mucho mayor²¹. Esos resultados sugieren que las mejoras en la facilitación del comercio estimularían el comercio más que una profundización de la liberalización arancelaria. Como señaló el abogado comercial y aduanero Steven Creskoff, se proyecta que el tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Corea del Sur genere un aumento de US\$20.000 millones en el comercio bilateral anual, pero puede concluirse, a partir de los resultados del trabajo del Banco Mundial, que una reducción de un día en el tiempo de tránsito de Estados Unidos (tanto para exportaciones como importaciones) incrementaría el comercio total anual en US\$28.900 millones²².

La eliminación de aranceles en los países ricos —donde los aranceles ya son bajos, o no existen, gracias a los programas preferenciales— podría elevar entre el 2% y el 10% las exportaciones de los países en desarrollo²³ (aunque, en el caso de algunos países, el efecto de la eliminación de los aranceles podría ser adverso, ya que el tratamiento arancelario preferencial que recibían se ve cancelado por la reducción en la tasa

general de nación más favorecida: un proceso que se denomina “erosión de preferencias”). De manera alternativa, según las conclusiones de un trabajo de 2007 de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), basado en los mismos datos del informe *Doing Business*, puede lograrse un aumento del 10% de las exportaciones de los países no pertenecientes a la OCDE hacia los países de la OCDE mediante una reducción del tiempo de exportación de entre 2,32 días (para los países de Asia oriental y el Pacífico, donde el promedio de 2006 fue de 25,8 días) y 4,5 días (para los países de África al sur del Sahara, donde el promedio de 2006 fue de 48,1 días)²⁴.

Las conclusiones de los trabajos de la OCDE y el Banco Mundial mencionados anteriormente (por ejemplo, que las reformas de facilitación del comercio podrían resultar más beneficiosas que los recortes de aranceles) corroboran las de un documento anterior, que sostiene que la “incidencia del costo de transporte” (medida como la proporción del valor comercial que representa el costo de envío) superaba la “incidencia de los aranceles” (medida como los derechos ad valorem efectivamente pagados, ponderados en función del comercio) para 168 de 216 socios comerciales de Estados Unidos²⁵. Los costos de transacción relacionados con el comercio, entre ellos los gastos de transporte y otros gastos logísticos, son un factor decisivo en la capacidad de un país para participar de la economía global. El acceso a mercados extranjeros, componente importante del PIB per cápita, es en gran medida una función de los costos de transporte. Así, el costo de transporte es un determinante del PIB per cápita. Según estimaciones del Banco Mundial, cuando se duplican los costos de transporte, las tasas de crecimiento anuales se reducen, en promedio, medio punto porcentual²⁶.

En muchas investigaciones se concluyó que el tiempo en tránsito es un importante determinante del costo, el que a su vez es un factor determinante del comercio. Otros estudios (incluidos aquellos basados en el índice de desempeño logístico²⁷, recientemente recopilado) revelan que las medidas tomadas a fin de cubrirse contra los riesgos asociados a la incertidumbre son incluso más significativas, en la determinación del comercio, que los costos relacionados con el tiempo en tránsito: “Si bien los costos y la puntualidad son de gran importancia, los comerciantes están principalmente preocupados por la confiabilidad general de la cadena de suministro. Los costos relacionados con la cobertura de riesgos por incertidumbre han pasado a ser parte importante de la logística en muchos países”²⁸.

La interpretación de los datos del índice de desempeño logístico revela que la competitividad de una empresa se ve principalmente afectada por la previsibilidad y el desempeño de su cadena de suministro. Las empresas incurren directamente en los gastos de transporte (flete, puerto, manipulación, comisiones pagaderas por procedimientos, comisiones pagaderas a los agentes y pagos adicionales), pero también tienen en cuenta los costos inducidos relacionados con la

cobertura contra la falta de previsibilidad y confiabilidad. Esos costos inducidos pueden incluir el costo de destinar un mayor capital de trabajo a mantener mayores inventarios de insumos y productos terminados o el del uso frecuente de medios de transporte más caros para cumplir con los cronogramas de producción. Por lo general, los costos inducidos son mayores cuando la cadena de suministro es menos previsible y confiable. Como se indica en *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*, “los proveedores de un mismo fabricante de automóviles mantienen un inventario de 7 días en Italia, pero de 35 días en Marruecos. Algunos minoristas de países de África mantienen inventarios de tres meses o más. Bangladesh debe enviar, en promedio, el 10% de su producción de indumentaria por avión, para asegurar el cumplimiento de los cronogramas de los compradores de Europa”²⁹.

Los economistas y los investigadores concluyen que las medidas que reducen los costos de transporte y el tiempo en tránsito, y aumentan la previsibilidad y la confiabilidad de las operaciones de las cadenas de suministro, aumentan el volumen y el valor del comercio. El costo de la falta de previsibilidad es una importante limitación para las empresas que pretenden diversificarse hacia una producción de mayor valor. El desafío consiste en mantener cadenas de suministro eficientes, no solo para las exportaciones, sino también para los materiales y componentes importados.

Sin embargo, el costo, el tiempo y la previsibilidad no son más que síntomas: reflejan otros factores, como la calidad y la cantidad de la infraestructura física, el nivel de adaptación a la tecnología de avanzada en logística, el entorno comercial y normativo, la gobernabilidad, los factores geográficos, el tamaño del sector público, y la calidad y la estabilidad del sistema político.

Comprender la contribución de esos factores es fundamental para determinar qué reformas pueden funcionar mejor. Esos factores difieren en términos de relevancia entre país y país, tal como los problemas difieren en términos de intensidad. Eso sugiere que las reformas adecuadas y la secuencia de reformas óptima probablemente difieran entre un país y otro. No existe un enfoque que sea satisfactorio en todos los casos para implementar las reformas con los mejores resultados posibles.

¿Qué debe reformarse?

Es reducida la cantidad de investigaciones dedicadas a las clases más eficaces de medidas para reducir los costos y el tiempo en tránsito y para aumentar la previsibilidad de la cadena de suministro, pero se encuentra en expansión. Sin embargo, gran parte de las investigaciones está generando conclusiones intuitivas. Los problemas comunes que incrementan los costos relacionados con el transporte y son sujetos adecuados para las reformas incluye la recarga frecuente de bienes, la congestión en puertos, los procedimientos complicados para obtener autorización en las aduanas, la complejidad y la falta de transparencia de los requisitos administra-

tivos, el uso limitado de la automatización y la incertidumbre sobre la capacidad de hacer cumplir el carácter legal de los documentos jurídicos como los conocimientos de embarque y las cartas de crédito³⁰.

Un trabajo integral del Banco Mundial de 2003 se centró en cuatro áreas amplias para la reforma de la facilitación del comercio —eficiencia portuaria, entorno aduanero, entorno normativo y uso de medios de comercio electrónico— para determinar qué reformas serían más eficaces dentro de la región de los países de Asia oriental y el Pacífico. Los investigadores diseñaron el criterio de “eficiencia portuaria” para medir la calidad de la infraestructura en puertos marítimos y aéreos; el “entorno aduanero” para medir los costos aduaneros directos y la transparencia administrativa de las aduanas y los pasos fronterizos; el “entorno normativo” para medir el “enfoque para las normas” de la economía; y el “uso de medios de comercio electrónico” para medir hasta qué punto una economía cuenta con la infraestructura interna necesaria —telecomunicaciones, intermediarios financieros, empresas de logística— y utiliza información en red para mejorar la eficiencia y la actividad económica³¹.

Utilizando principalmente datos de encuestas y un modelo de gravedad, los autores encontraron una importante correlación positiva entre la eficiencia portuaria y el comercio, una importante correlación negativa entre el alcance de las normas y el comercio, y relaciones positivas (pero no tan significativas) entre el entorno aduanero y el comercio, y entre el uso de medios de comercio electrónico y el comercio. Los autores luego estimaron que, si cada uno de los miembros de los países de Asia oriental y el Pacífico con una calificación inferior a la media, en los tres grupos de medidas de facilitación del comercio con correlación positiva, lograra la mitad de la mejora en su calificación necesaria para ubicarse en el nivel de la media, el comercio entre países de esta región registraría un aumento estimado de US\$254.000 millones por año, un incremento de aproximadamente el 21%. Cerca de la mitad de esta mejora podría lograrse optimizando la eficiencia portuaria³².

En 2004 los mismos autores cambiaron ligeramente la metodología y ampliaron el alcance para incluir todo el comercio del sector manufacturero de 75 países en 2000-2001. Se concluyó que el incremento total del flujo anual del comercio del sector manufacturero que se conseguiría, si los países con baja calificación lograran en las cuatro calificaciones la mitad de la mejora necesaria para ubicarse en el nivel de la media, sería de US\$377.000 millones³³. Los autores resumieron sus conclusiones de la siguiente manera: “La mayoría de las regiones ganan más en términos de exportaciones, en gran medida, incrementando sus exportaciones al mercado de la OCDE. *El ingrediente más importante para obtener esos incrementos, en especial hacia el mercado de la OCDE, son las iniciativas de facilitación del comercio del propio país*”³⁴.

Los autores también atribuyeron el 28% del aumento de US\$377.000 millones en el comercio a las mejoras en la efi-

ciencia portuaria, el 9% a las mejoras en el entorno aduanero, el 22% a las mejoras en el entorno normativo y el 41% a las mejoras en la infraestructura del sector de servicios (aproximadas por el nivel de uso de medios de comercio electrónico)³⁵.

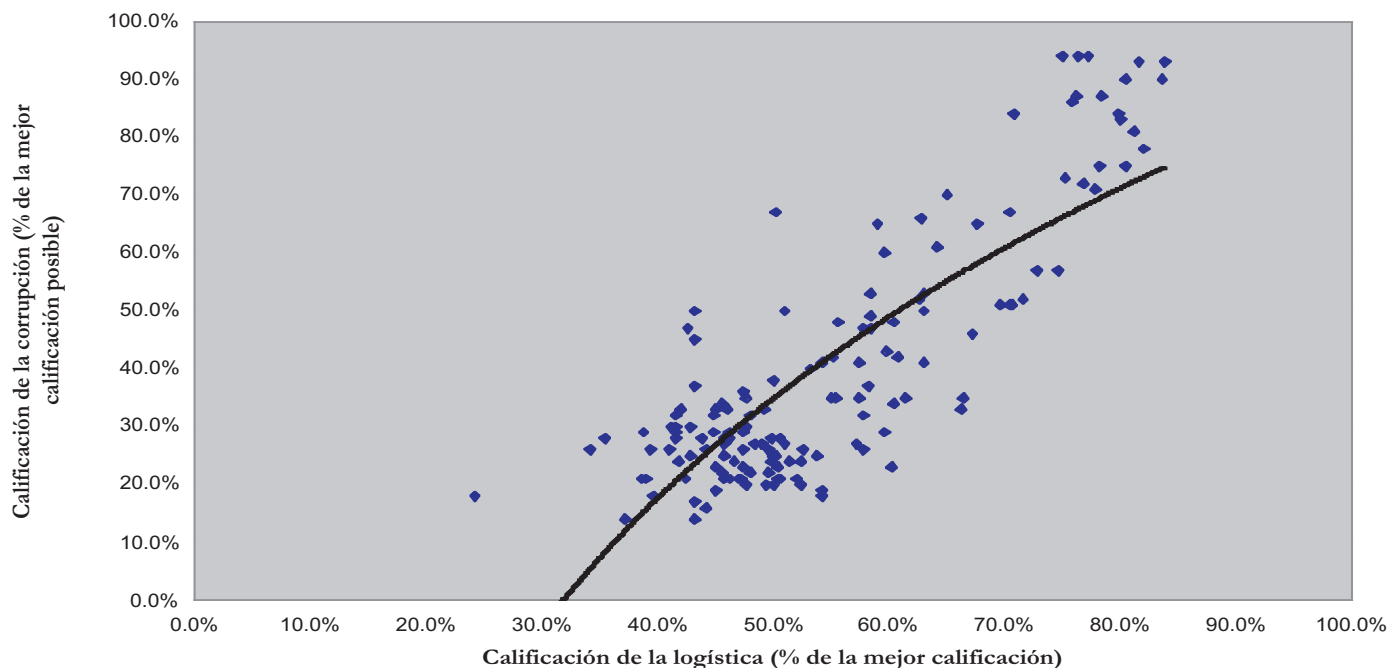
En un trabajo de 2007 preparado en forma conjunta por la APEC y el Grupo de Investigación del Banco Mundial se concluyó que mejorando la transparencia comercial entre los países de esta región se lograría un efecto sustancial sobre los flujos comerciales, comparado con el que se lograría con otras opciones de reforma. Los autores identificaron dos criterios que definen la transparencia —la previsibilidad y la simplicidad— y, luego, identificaron y compararon políticas que probablemente afectarían esos dos criterios favorablemente. Estimaron la previsibilidad utilizando factores como el porcentaje de renglones arancelarios que están agrupados; la “uniformidad” de los aranceles aplicados (cuanto más “uniformes” son los aranceles, más se acerca cada arancel al promedio y, por lo tanto, menos espacio hay para la falta de previsibilidad en las evaluaciones atribuible a las diferencias en las clasificaciones de las mercancías, lo cual suele estar relacionado con la discreción de las aduanas); la ausencia de barreras comerciales ocultas; y otros. El criterio de simplicidad incluía algunas de las mismas políticas (por distintas razones), pero también otros factores, como requisitos de documentación más simples, menos organismos fronterizos y cantidad reducida de pagos no oficiales (es decir, sobornos)³⁶. Los autores luego construyeron índices a partir de estos factores y concluyeron que una mejora en la transparencia suficiente para que todos los países con calificación baja lleguen al nivel de la media corresponde a un aumento del 7,5%, o US\$148.000 millones, en el comercio entre los países de la APEC³⁷.

La calidad de la gobernabilidad (y el tema relacionado de la corrupción) también son factores importantes para los costos de transacción, el tiempo en tránsito y el nivel de previsibilidad. En muchos países, están generalizados los pagos no oficiales o “pagos de facilitación” realizados a las aduanas y a otros funcionarios fronterizos. En esos casos, y en países donde los ingresos aduaneros representan una proporción significativa del presupuesto del gobierno, la hostilidad hacia las reformas en materia de facilitación del comercio constituye un importante obstáculo.

Como se ve en el gráfico 1, todo indica que existe una relación razonablemente significativa entre los niveles de corrupción (medidos según el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional) y el desempeño logístico (medido según el índice de desempeño logístico). Los países en los cuales la percepción de la corrupción es menor tienen más probabilidades de tener un mejor desempeño en la percepción sobre logística; mientras que los países con corrupción más pronunciada parecen tener mayores fricciones en su entorno logístico.

Como se menciona en una investigación, “los entornos

Figura 1
Relación entre desempeño logístico y la corrupción,
percibida por los participantes de dos encuestas distintas
 * Cada punto es la serie de datos de cada país para ambos índices



Fuente: Banco Mundial y Turku School of Economics (Finlandia), Índice de desempeño logístico, <http://info.worldbank.org/etools/tradesurvey/model1b.asp>, y Transparency International, Índice de percepción de la corrupción, <http://www.transparency.org/>.

Nota: Cada punto es el conjunto de puntajes de cada país en ambos índices.

logísticos pobres suelen estar caracterizados por la captación de rentas, que genera poderosos intereses creados que pretenden mantener el status quo³⁸. Otra investigación lo plantea en términos diferentes: “Es posible que el principal componente del costo relacionado con la implementación de algunas de las medidas de facilitación del comercio, a menudo, no se refiera a costos normativos, de capacitación o de equipamiento, sino a costos políticos³⁹. Y es probable que los costos políticos sean mayores en países de ingreso bajo. Un tercer trabajo señala: “Las barreras arancelarias elevadas en los países de ingreso bajo se ven reflejadas en la mayor proporción que representan los derechos de importación en la recaudación fiscal: el promedio en países de ingreso bajo es del 26%, mientras que en los países de la OCDE, de ingreso alto, es de solo el 1,3%⁴⁰. Cuando los aranceles representan una gran proporción de la recaudación tributaria, es posible que exista un rechazo sistemático de las reformas de facilitación del comercio.

Los autores de *Connecting to Compete* concluyeron que los factores más importantes que influyen sobre el desempeño logístico son la calidad de la infraestructura, la competencia de los proveedores de servicios logísticos, los procedimientos de las aduanas y otros organismos fronterizos, el nivel de corrupción y transparencia, y la confiabilidad del sistema de comercio y las cadenas de suministro⁴¹.

La calidad de la infraestructura logística de un país — específicamente, su infraestructura de telecomunicaciones y tecnologías de la información— es un factor esencial cuando una empresa decide si se radica en ese país, si trabaja con los proveedores del país o si ingresa al mercado. En el caso de los países con desempeño promedio o por debajo del promedio en el índice de desempeño logístico, se identificó la calidad de la infraestructura de transporte como una fuente de preocupación para los operadores logísticos encuestados⁴².

También concluyeron los autores de *Connecting to Compete* que la competencia de los proveedores de servicios (despachantes de aduana, empresas de transporte y operadores de almacenes, entre otros) es un factor decisivo para el desempeño logístico general. Se concluyó que la privatización de esos servicios es una medida importante en la dirección correcta: “El desempeño logístico está cada vez más determinado por la disponibilidad de servicios privados competitivos de calidad, como los de transporte, despacho y almacenamiento⁴³.”

El informe *Perspectivas económicas mundiales 2004* (Global Economic Prospects) advirtió sobre el aumento de los costos y el efecto anticompetitivo que generaban las normas internacionales de transporte. “El ingreso de empresas privadas y las estructuras de mercado competitivas demostraron ser viables para casi todos los modos de trans-

porte y, en general, generaron mayor eficiencia y bajos precios para los consumidores. Sin embargo, las barreras públicas y privadas siguen siendo algo generalizado en el transporte aéreo y marítimo, lo que restringe la competencia y aumenta los costos. *En general, deberían reemplazarse con sistemas basados en la prestación privada de servicios*⁴⁴.

Esas conclusiones tienen exactamente la misma relevancia para países desarrollados y en desarrollo. La facilitación del comercio no es solo para los países en desarrollo: la mayoría de los países ricos también pueden beneficiarse en gran medida con la facilitación del comercio.

Oportunidades de beneficio a corto plazo de reformas en Estados Unidos

Estados Unidos ocupó el puesto 15° en la última encuesta de “Comercio transfronterizo” del informe *Doing Business*. Como se ve en el cuadro 1, en relación con cada uno de los indicadores de “Comercio transfronterizo”, la situación en este país era mejor que la del promedio mundial. Por ejemplo, en Estados Unidos se necesitan cuatro documentos para exportar (en promedio, en el resto del mundo se necesitan siete). Exportar desde Estados Unidos lleva seis días (en promedio, en el resto del mundo lleva 26,1 días). El costo de exportar un contenedor desde Estados Unidos es de US\$960,

mientras que el promedio mundial es de US\$1.230. Existen diferencias similares del lado de las importaciones.

Esas calificaciones son bastante buenas respecto de las de todos los demás países estudiados, pero los productores y los trabajadores de los 13 y 14 países con una mejor calificación en las encuestas respectivas compiten con productores y trabajadores de Estados Unidos para obtener mercados e inversiones.

Entre los 150 países incluidos en el índice de desempeño logístico, Estados Unidos se ubicó en el 14° lugar, con una calificación de 3,84 (de un máximo de 5). El índice es el promedio simple de las calificaciones que cada país obtiene (en una escala de 1 a 5) en siete indicadores clave de la facilitación del comercio: 1) eficiencia y eficacia del proceso de despacho realizado por la Aduana y otros organismos de frontera; 2) calidad de la infraestructura de transporte y tecnología de la información al servicio de la logística; 3) facilidad y asequibilidad económica de la concertación de operaciones de transporte internacional; 4) competencia del sector de logística local; 5) trazabilidad y posibilidad de realizar el seguimiento de los embarques internacionales; 6) costos internos de logística; y 7) puntual llegada a destino de los embarques⁴⁵.

Cuadro 1

Diversos indicadores de facilitación de comercio, por región o país

Región o economía	Documentos para exportar (número)	Tiempo para exportar (días)	Costo de exportaciones (US\$ por contenedor)	Documentos para importar (número)	Tiempo para importar (días)	Costo de importaciones (US\$ por contenedor)
Asia oriental y el Pacífico	6,9	24,5	US\$885	7,5	25,8	US\$1.015
Europa oriental y Asia central	7,0	29,3	US\$1.393	8,3	30,8	US\$1.551
América Latina y el Caribe	6,7	22,6	US\$1.096	7,7	24,8	US\$1.208
Oriente Medio y Norte de África	7,1	24,8	US\$992	8,0	28,7	US\$1.129
OCDE	4,5	9,8	US\$905	5,0	10,4	US\$986
Asia meridional	8,6	32,5	US\$1.180	9,1	32,1	US\$1.418
África al sur del Sahara	8,1	35,6	US\$1.660	9,0	43,7	US\$1.986
Todos los países	7,0	26,1	US\$1.230	7,8	29,7	US\$1.412
Estados Unidos	4,0	6,0	US\$960	5,0	5,0	US\$1.160
Singapur (mejor)	4,0	5,0	US\$416	4,0	3,0	US\$367
Kazajstán	12,0	89,0	US\$2.730	14,0	76,0	US\$2.780

Fuente: *Doing Business* 2008, “Comercio transfronterizo”, <http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/TradingAcrossBorder>

Singapur también obtuvo el puesto más alto en esta encuesta, con una calificación de 4,19 (de un máximo de 5), aproximadamente 9% mejor que la de Estados Unidos. Un análisis más minucioso de las calificaciones de Estados Unidos en los diversos componentes del índice de desempeño logístico indica que hay áreas por mejorar, en especial una. De un total de 150 países, Estados Unidos ocupó el 7° puesto en “infraestructura”, el 10° en “trazabilidad y posibilidad de realizar el seguimiento”, el 13° en “competencia del sector de logística”, el 19° en “aduanas”, el 19° en “puntualidad”, el 20° en “operaciones de transporte internacional” y un terrible 144° lugar en “costos de logística interna”. Los mayores costos de logística tienden a estar relacionados con limitaciones a la competencia, como se dijo anteriormente en relación con el servicio de transporte ferroviario de Estados Unidos⁴⁶.

Además de la falta de competencia en el transporte ferroviario de Estados Unidos, existen otras leyes y normas en el país que aumentan los costos de la logística interna. La norma más persistente con este efecto es el artículo 27 de la Ley de la marina mercante de 1920 (también conocida como “Ley Jones”), que “protege a los constructores navales y navíos con bandera de Estados Unidos de la competencia de importaciones en el comercio marítimo interno de Estados Unidos”⁴⁷. De acuerdo con la Ley Jones, el transporte de carga entre puertos de Estados Unidos debe realizarse en naves construidas y registradas en Estados Unidos, cuyos dueños y tripulantes sean ciudadanos de Estados Unidos.

Más allá de la Ley Jones, existen muchas otras leyes de Estados Unidos que limitan la participación en actividades de cabotaje (el transporte de mercancías entre puertos internos) a las embarcaciones de Estados Unidos. Por ejemplo, en función de la Ley de preferencia de la carga de 1954, al menos el 50% de la carga propiedad del gobierno y toda la carga militar de Estados Unidos debe ser transportada por embarcaciones de bandera de ese país⁴⁸. Según la Ley de seguridad alimentaria de 1985, naves con banderas estadounidenses deben transportar al menos el 75% de la carga de productos agrícolas que sea parte de programas extranjeros de asistencia administrados por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional⁴⁹. Además, la legislación de Estados Unidos exige que los fletes relacionados con préstamos del Banco de Exportaciones e Importaciones sean enviados mediante embarcaciones de bandera de ese país (a menos que la Administración Marítima de Estados Unidos autorice que el país receptor utilice una embarcación con su propia bandera)⁵⁰.

Las restricciones al cabotaje aumentan artificialmente el costo del transporte interno, limitando la oferta y restringiendo la calidad del servicio. Una comparación de los gastos operativos diarios de embarcaciones de bandera de Estados Unidos y las embarcaciones de bandera extranjera ofrece una estimación aproximada de los costos económicos directos de

las restricciones de Estados Unidos al transporte. Los gastos operativos incluyen los salarios pagados a la tripulación, los gastos directos de combustible, los seguros, el mantenimiento y las reparaciones, y otros gastos administrativos.

Según datos publicados por la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos en 2005, los gastos operativos diarios de un buque cisterna de bandera de Estados Unidos eran de US\$27.900, mientras que para un buque de las mismas características de bandera extranjera eran de US\$16.600. Para un barco contenedor de bandera de Estados Unidos, eran de US\$34.260, y para un barco contenedor de bandera extranjera eran de US\$22.190⁵¹. Por supuesto, la falta de competencia permite que los transportistas internos aumenten sus tarifas, lo cual representa un costo para los comerciantes que no está reflejado en las diferencias antes mencionadas en los costos operativos.

Las restricciones al transporte transfronterizo por camión también contribuyen a los mayores costos logísticos de Estados Unidos. En función del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los camioneros de México solo reciben acceso total al mercado de Estados Unidos para los envíos transfronterizos. Catorce años después de la promulgación del Tratado, solo unas pocas empresas de transporte de México, gracias a un programa piloto transitorio, pueden prestar servicio a localidades de Estados Unidos más allá de una zona comercial muy limitada (que llega hasta aproximadamente 20 millas al norte de las ciudades fronterizas de Estados Unidos). A raíz de esto, las operaciones de camiones de Estados Unidos en México también se ven muy restringidas.

Las inquietudes sobre seguridad vial y ambiental fueron las razones que esgrimieron el sindicato de camioneros y otros grupos opositores al TLCAN para ocultar sus verdaderas intenciones. Según una encuesta reciente del *Arizona Republic*, desde 2003, solo el 1,2% de los camioneros de México que trabajan en carreteras de Estados Unidos fueron descubiertos en situación de incumplimiento de normas viales o ambientales, proporción que en el caso de los conductores de Estados Unidos es del 7%. Y, como el 80% del comercio de Estados Unidos con México se realiza con camiones, los pasos logísticos necesarios para cumplir con la restricción del transporte terrestre —como el de detenerse y transferir los contenedores de los camiones extranjeros a los nacionales— son enormemente costosos y suman demoras y entre US\$200 millones y US\$400 millones en costos de transporte⁵².

La restricción al comercio por camiones no es el único factor que contribuye al aumento de las demoras y los costos del transporte transfronterizo: otro factor es, sencillamente, el aumento abrupto del comercio transfronterizo registrado desde la vigencia del TLCAN. Los mayores volúmenes comerciados, el endurecimiento de la seguridad fronteriza y la insuficiencia de las inversiones de Estados Unidos en infraestructura fronteriza se combinaron para aumentar sig-

nificativamente los tiempos de espera y los costos. Ante este problema, cada vez mayor, la Senadora Kay Bailey Hutchison (republicana, Texas) y el Diputado Ciro Rodríguez (demócrata, Texas) presentaron proyectos de ley paralelos en sus respectivas cámaras para que los departamentos de transporte y comercio analizaran el tiempo de espera en la frontera y midieran el efecto económico adverso⁵³.

El Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos (tal como su antecesor, el Servicio de Aduanas de Estados Unidos) siempre tuvo que moverse por un camino muy angosto, equilibrando su función de aplicación de la ley y su función de facilitar —o, al menos, de no impedir— el comercio. Es posible que el énfasis que puso Estados Unidos en la seguridad tras los ataques del 11 de septiembre esté inclinando la balanza hacia la función de aplicación de la ley, en perjuicio de la facilitación de los negocios. Aunque algunas iniciativas, como la Alianza Aduanas-Empresarial contra el Terrorismo (C-TPAT, por su sigla en inglés)⁵⁴, la Iniciativa de seguridad de los contenedores (CSI, por su sigla en inglés)⁵⁵ y la Ley de seguridad y responsabilidad para todos los puertos (SAFE Act, por su sigla en inglés)⁵⁶ buscan mejorar la seguridad sin interferir innecesariamente con el flujo de comercio, no siempre lo logran. Hay problemas de seguridad clave que siguen sin resolverse, y para muchas entidades los costos de estos programas superan los beneficios.

Un informe del Conference Board of Canada, una organización de investigación de políticas públicas, concluye que para las empresas dedicadas al comercio transfronterizo, los requisitos de seguridad más estrictos aumentan los costos de cumplimiento directos y los costos indirectos relacionados con las esperas más prolongadas en la frontera⁵⁷. Aun así, un informe de 2005 realizado por la Oficina de Auditoría del Gobierno de Estados Unidos analizó los programas CSI y C-TPAT y encontró defectos en su eficacia: no hay estándares uniformes para evaluar la calidad de la cadena de suministro establecidos; el equipamiento de control de algunos puertos puede no ser capaz de detectar armas de destrucción masiva; y los datos de los manifiestos de carga de los barcos pueden ser imprecisos y, por extensión, ineficaces para la detección de productos peligrosos⁵⁸. De manera similar, una encuesta reciente de empresas que participan del programa C-TPAT, realizada por la Universidad de Virginia, concluyó que solo aproximadamente la tercera parte de los encuestados declaró que los beneficios del programa superan sus costos⁵⁹.

Aunque la seguridad es un objetivo obviamente vital, una seguridad 100% *garantizada* de las cadenas de suministro internacionales solo podría lograrse con una interrupción total del comercio internacional. Y, aún así, no habría garantías. No es una opción viable. La gestión del riesgo —y no la eliminación del riesgo— es el enfoque viable para equilibrar la seguridad con la solidez económica. Así, es importante que las leyes aprobadas y las normas implementadas sigan permitiendo enfoques “basados en el riesgo” para asegurar la cade-

na de suministro, que utilicen métodos de muestreo estadísticamente válidos para identificar las cargas que presentan el mayor riesgo, a fin de someterlas a un control más minucioso. El requisito de que antes de 2012 exista un plan para buscar materiales radiactivos en todos los contenedores enviados a Estados Unidos va en contra de los principios de la gestión del riesgo y, probablemente, resulte en mayores costos y demoras para las importaciones —y para las exportaciones, a medida que los socios comerciales apliquen medidas similares— sin ofrecernos más protección que la que tendríamos si se aplicara un enfoque menos costoso e invasivo y con mayor validez estadística para gestionar el riesgo.

En realidad, todos los organismos con jurisdicción sobre temas que afectan la calidad y la eficiencia de la cadena de suministro deberían adoptar enfoques basados en el riesgo para garantizar la seguridad. Es muy posible que el descontento público y la respuesta del Congreso a la serie de problemas de seguridad en alimentos y productos de consumo que hubo el año pasado genere regímenes de inspección demasiado invasivos, que agregan capas de costos innecesarios a la cadena de suministro.

Las preocupaciones legítimas sobre el terrorismo y la seguridad suelen combinarse con miedos infundados acerca de las importaciones y los camiones mexicanos y la inversión extranjera. El miedo es un gran factor motivador, pero suele generar reacciones desmedidas, como en el caso de la respuesta política a la compra de instalaciones portuarias de Estados Unidos por parte de Dubai Port World, en 2006⁶⁰. Si Estados Unidos pretende mejorar su logística comercial y subir en el ranking de *Doing Business* y del índice de desempeño logístico, una reforma lógica sería abrir la puerta a la inversión extranjera en los puertos. Si hay una empresa que conoce cómo incorporar las mejores prácticas y operaciones eficientes a las instalaciones portuarias, en cuanto se trata uno de los mayores operadores portuarios del mundo, es probable que sea Dubai Port World.

¿Son realmente necesarios los nuevos acuerdos y normas?

El tema de la facilitación del comercio reside en la intersección de la política comercial, la economía del desarrollo, y el mundo de las aduanas, la logística y la gestión de cadenas de distribución. En consecuencia, muchas organizaciones distintas —desde el Banco Mundial, el Comité de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Aduanas y la International Freight Forwarders Association (Asociación Internacional de Despachantes), la OCDE, la APEC y la Organización Mundial del Comercio— tienen algo que decir sobre la facilitación del comercio. Cada una se interesa en el tema por motivos diferentes, cada una tiene sus propias definiciones operativas y cada una tiene sus ideas sobre la mejor manera de promover una facilitación valiosa del comercio.

Las normas relativas a los distintos aspectos de la facilitación del comercio, como las disposiciones que apuntan a

mejorar la transparencia y a establecer pautas mínimas de procedimiento, son desde hace muchos años parte del sistema de comercio multilateral. Los artículos V, VIII y X del Acuerdo General de Aranceles y Comercio se relacionan con cuestiones de libertad de tránsito, tarifas y formalidades de la importación y la exportación, y la publicación y administración de la normativa comercial. En la Conferencia Ministerial de Singapur de 1996, los ministros de comercio acordaron agregar la facilitación del comercio a las prioridades de la OMC como un tema en sí mismo e indicaron al Consejo de Bienes que “realizara un trabajo de exploración y análisis [...] sobre la simplificación de los procedimientos comerciales a fin de evaluar el alcance de las normas de la OMC en esta área”⁶¹.

Las negociaciones en torno a la facilitación del comercio se incluyeron formalmente en el programa de la Ronda de Doha en 2004, cuando el Consejo de Bienes decidió por consenso iniciar las negociaciones sobre la base de las Modalidades para las negociaciones sobre facilitación del comercio (Anexo D del llamado “Paquete de julio”). La primera y la tercera oración del primer párrafo (a continuación) de un anexo de diez párrafos establecen los parámetros para la esencia de las negociaciones:

Las negociaciones tendrán por finalidad aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del 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. Las negociaciones tendrán también por finalidad potenciar la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad en esta esfera. Las negociaciones tendrán además por finalidad el establecimiento de disposiciones para la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras o cualesquiera otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos⁶².

La segunda oración del primer párrafo (arriba) y otros siete párrafos enteros tratan de cuestiones relacionadas con la creación de capacidad y el tratamiento “especial y diferencial” para los países en desarrollo.

No hay duda de que algunas reformas de facilitación del comercio constituyen empresas costosas, pero muchas — como las previstas en el texto del Anexo D— son bastante modestas. De conformidad con el foco en el comercio de la OMC (en lugar del desarrollo), el texto apunta a mejorar las actividades en la frontera y no contempla planes imponentes de proyectos de infraestructura a gran escala.

Un análisis de las primeras 50 propuestas presentadas al Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio de la OMC concluyó que “la mayoría de las medidas de facilitación del comercio implicarían algunos costos iniciales para los organismos gubernamentales a corto plazo. Sin embargo, una vez afianzadas, probablemente estas medidas no conlle-

varían una carga financiera importante para su mantenimiento. De hecho, la mayoría de las propuestas reconocen que la adopción y puesta en marcha de medidas de facilitación del comercio reducirían, tarde o temprano, los gastos gubernamentales mediante un aumento de la eficiencia y la transparencia de las transacciones, la eliminación de funciones duplicadas o burocráticas, y una asignación más económica y un uso más razonable y eficiente de los recursos administrativos”⁶³.

Un informe, basado en una encuesta de la APEC realizada en 2006, sobre las publicaciones que evalúan los costos y beneficios de las medidas de facilitación del comercio en negociación en la Ronda de Doha, concluyó que “ninguno o muy pocos de los países se verían perjudicados por la facilitación mundial del comercio y que los países en desarrollo son los que más se beneficiarían con la aplicación de estas medidas, *aunque cabe esperar variaciones significativas entre los distintos países, sectores y tipos de comerciantes*”⁶⁴. El hecho de que cabe esperar variaciones sugiere que un acuerdo estándar de llevar a cabo determinadas reformas con la promesa de financiamiento proveniente de países desarrollados alentaría a los países a adoptar medidas que resultarían innecesarias o fracasarían. Además, según el informe: “Los ahorros a largo plazo superan con creces los costos de aplicación percibidos para todas las medidas analizadas. No obstante, las medidas de facilitación del comercio evaluadas por el Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio para su posible inclusión en los artículos revisados V, VIII y X del GATT *deben seleccionarse con prudencia*, ya que los costos totales que implicarán para los gobiernos difieren mucho según de qué medida se trate, al igual que el tiempo necesario para la aplicación en los países menos desarrollados”⁶⁵. En el mismo sentido, la necesidad de seleccionar las reformas con prudencia debido a los costos que implican sugiere que las reformas deben adaptarse, no estandarizarse. Para los países, tiene más sentido adoptar reformas adecuadas a su situación particular que imponer reformas homogéneas, verticalistas y obligatorias.

El hecho de que las negociaciones de facilitación del comercio se hayan incluido en el Programa de Doha dificulta que los países vean la reforma como algo que funciona principalmente en beneficio propio. En cambio, se la someterá a la misma “mercantilización” que paralizó el avance de las demás negociaciones de Doha. La incorporación de “creación de capacidad” o “ayuda a cambio de comercio” en las negociaciones de Doha, que exige que los países ricos, en efecto, les paguen a los países en desarrollo para aplicar sus reformas, refuerza la percepción de que el proceso es de *quid pro quo* y, por lo tanto, amenaza las posibilidades de reforma. En palabras de J. Michael Finger, economista de larga trayectoria en el Banco Mundial: “Imponer un proceso que presenta el tema como un trato mercantilista de asistencia a cambio de ‘concesiones’ relacionadas con la reforma del comercio sería introducir un conflicto en una relación que ya se ve impulsada por una percepción de beneficio mutuo”⁶⁶.

En lugar de promover reformas de facilitación del co-

mercio que beneficiarían a su economía, los países en desarrollo tienen un incentivo para posponer las reformas y esperar la asistencia financiera que prometen las negociaciones. También tienen un incentivo para inflar el costo estimado de sus propuestas de facilitación del comercio. Según Finger, “la autoevaluación —como proceso para solicitar asistencia— puede aumentar el tamaño de las solicitudes de cada país y el atractivo de esas solicitudes como alternativa a emplear sus propios recursos”⁶⁷. Más aún, cuando otros pagan por las reformas —en particular, instituciones que no llevan un buen registro contable de los costos y beneficios de su asistencia— hay menos incentivo para aplicar los mejores procedimientos o priorizar los proyectos en forma óptima. Desde que las negociaciones de facilitación del comercio se agregaron al programa de Doha, muchos miembros de la OMC elevaron propuestas de reforma al Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio, pero en muy pocos casos esas propuestas fueron contrastadas con la realidad mediante auditorías de aplicación.

Más allá del riesgo moral, no es evidente la necesidad de normas multilaterales vinculantes que fueren la reforma. En palabras del informe anual *Perspectivas económicas mundiales* 2004 del Banco Mundial:

Para efectuar cambios institucionales, se necesita control nacional y acciones voluntarias [...]. No parece que las normas nuevas puedan hacerse cumplir mediante los procedimientos y sanciones tradicionales de solución de controversias, ya que la violación de esas normas suele originarse en la capacidad limitada de los gobiernos de cumplir con sus obligaciones. Las normas no suelen producir las reformas ni modernizaciones deseadas. Estas dependen de la creación de capacidad, y la creación de capacidad depende de los recursos, financieros y de otro tipo⁶⁸.

Las negociaciones de facilitación del comercio —y la consecuente incorporación de la ayuda a cambio de comercio— son impracticables, contraproducentes y generan distorsión. Debería ser obvio para todos los países en todas las etapas de desarrollo que la facilitación del movimiento, el despacho y la distribución de bienes comerciados es indisputablemente bueno para su economía y que cualquier “acuerdo”—más allá de ofrecer el beneficio de una mayor certidumbre en cuanto al compromiso con la reforma— sería superfluo.

A pesar de Doha

En la última década, casi todos los países redujeron sus barreras arancelarias, y solo 3 de 136 países experimentaron un aumento de la “restricción del comercio”⁶⁹. Durante ese período, todas las regiones del mundo registraron un crecimiento real del comercio y, desde el año 2000, las tasas de crecimiento del comercio de los países en desarrollo superaron las de los países de ingreso alto⁷⁰.

En vista de las conclusiones que indican que las reformas de facilitación del comercio probablemente tengan mayores consecuencias que la profundización de la liberalización arancelaria para muchos países y que aún queda mucho para mejorar en el ámbito de la facilitación del comercio (como demuestra el diferencial de desempeño que se describe en “Comercio transfronterizo” y en las encuestas del índice de desempeño logístico, por ejemplo), todos los países deberían avanzar —por lo menos con las reformas de bajo costo— sin esperar un acuerdo multilateral. Muchos países ya lo están haciendo.

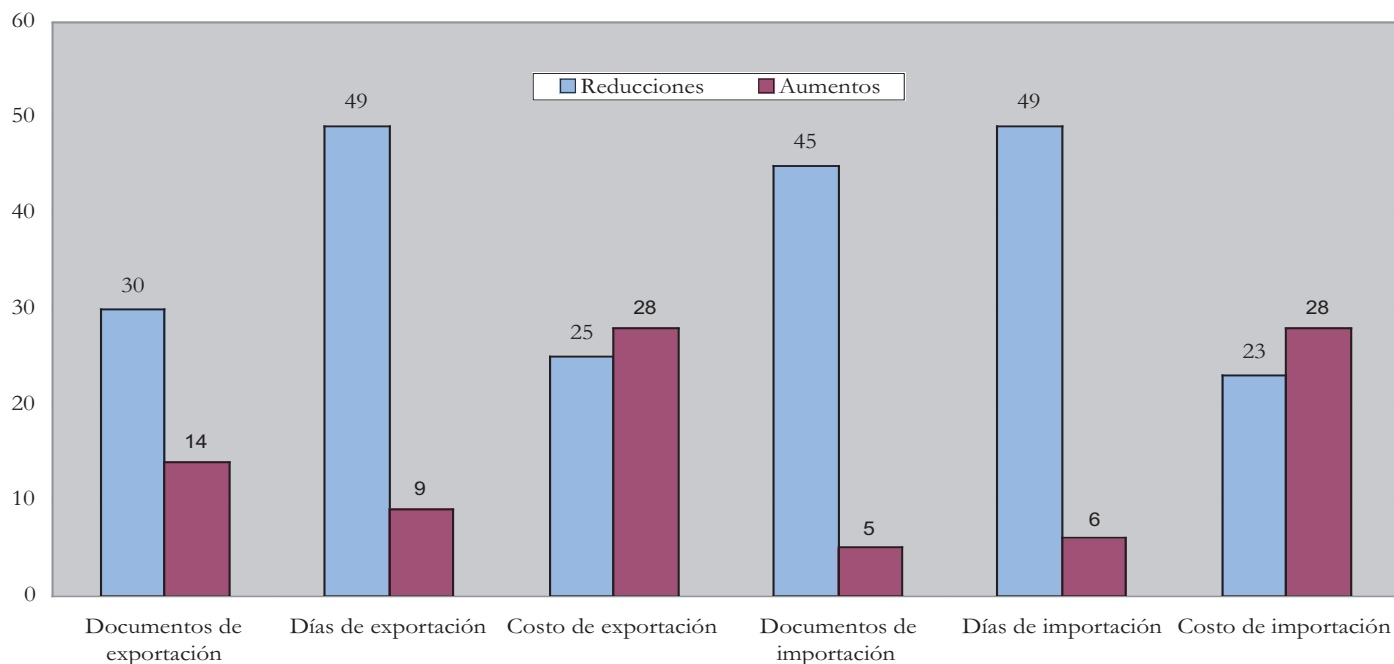
Sin un acuerdo de Doha, los países ya están modernizando sus procedimientos aduaneros, invirtiendo en infraestructura para el comercio y adoptando las mejores prácticas internacionales. Según Finger:

Gran cantidad de países en desarrollo cuentan con programas activos para mejorar la facilitación del comercio, muchas veces financiados con sus propios recursos y con aportes de sus propias empresas. [Un estudio reciente de la OCDE] revela que varios países en desarrollo, incluso los países menos adelantados, se “convirtieron en abanderados de la reforma mediante su introducción en forma extendida” como la ventanilla única [un lugar para realizar todos los trámites administrativos y en el cual resolver todas las cuestiones relativas al cumplimiento], la gestión del riesgo y las auditorías posteriores al despacho. Senegal, Ghana, Mauricio y Mozambique son algunos de los países que hoy cuentan con aduanas y otros controles de frontera muy eficientes. Dado que una mayor facilitación implica una mejor actividad empresarial para las compañías locales, las reformas de los países en desarrollo reciben impulso y financiamiento de asociaciones público-privadas locales⁷¹.

Los miembros de la APEC, tanto países ricos como países en desarrollo, lograron cumplir con la meta de 1994 de reducir los costos comerciales en un 5% para 2006 —y decidieron buscar una nueva reducción del 5% para 2010— sin ningún acuerdo formal. El comercio prospera sin ninguna perspectiva a corto plazo para Doha. Se están instaurando las medidas de facilitación del comercio.

El gráfico 2 ofrece un panorama a grandes rasgos de la amplitud y profundidad de las reformas de facilitación del comercio instauradas o del progreso registrado entre 2005 y 2007. Si bien más países registraron aumentos en los costos de importación y exportación de contenedores, el número de países que registraron reducciones en la cantidad de documentos y en los tiempos de espera en esos dos años supera con creces el puñado de aumentos registrados. El hecho de que el costo de los contenedores aumentó en la mayoría de los países probablemente pueda atribuirse a factores que están fuera del control de los mismos. Un aumento absoluto en el costo no necesariamente constituye una desventaja rela-

Figura 2
Cambios en los indicadores de la facilitación del comercio, 2005 a 2007
Número de países reportando aumentos o reducciones por indicador



Fuente: Doing Business database at www.worldbank.org

Cuadro 2

Porcentaje de encuestados reconociendo tendencias positivas para el desarrollo de las siguientes áreas, durante los últimos tres años

	Ingreso alto OCDE y no- OCDE	Asia Oriental y el Pacífico	Europa Oriental y Asia Central	América Latina y el Caribe	Oriente Medio y Norte de África	Asia meridional	África del sur del sahara
Ambiente de negocios general	57	44	66	61	68	64	38
Disponibilidad de de servicios del sector privado	58	54	82	70	81	78	51
Calidad de la infraestructura de telecomunicaciones	85	47	89	65	98	71	62
Calidad de la infraestructura de transporte	56	41	57	38	67	40	33
Otros procesos de agencias gubernamentales relacionados al cruce de la frontera	43	26	62	28	38	30	42
Procesos de desaduanización	65	38	69		70	60	48

Fuente: Índice de Desempeño de Logística.

tiva si también aumenta el costo en otros países. Pero las mejoras en factores que están bajo el control inmediato de cada país —el tiempo de espera y los trámites— reflejan iniciativas de reforma extendidas, según los datos de “Comercio transfronterizo”.

El índice de desempeño logístico sugiere, además, que las reformas de facilitación del comercio han sido extendidas y eficaces. Grandes proporciones de los encuestados reconocieron “tendencias positivas en los acontecimientos” de todos los países de acuerdo con una gran variedad de parámetros. Como indica el cuadro 2, la mayoría de los encuestados informó que la disponibilidad de servicios para el sector privado mejoró en todas las regiones del mundo, y que se registraron mejoras de los seis criterios en los países de Europa que no forman parte de la OCDE y en Asia central.

En esta economía mundial tan competitiva y cada vez más interconectada, las empresas compiten no solo por los mercados sino también por la inversión y por la oportunidad de ser parte de la cadena de suministro. Las empresas se inclinan menos por operar en jurisdicciones en las que el gobierno sostiene políticas que obstaculizan o generan fricciones innecesarias en el flujo del comercio, lo que priva a esos países de inversión, puestos de trabajo y alternativas accesibles para los consumidores.

No hay ningún motivo de fuerza para creer que la tendencia de más comercio y crecimiento se revertirá, ni siquiera que se desacelerará, si no se llega a un acuerdo de la Ronda de Doha. Es probable que la demanda siga creciendo en las economías recientemente emergentes, a medida que los productores del mundo avancen en la transición hacia procesos de producción descentralizados y transnacionales para satisfacer esa demanda en aumento. Un estudio reciente del Banco Mundial pronostica que el comercio mundial de bienes y servicios se triplicará a US\$27 billones para 2030⁷². A fin de capitalizar ese crecimiento y ser parte de la cadena de suministro mundial, los países deberán ser hábiles en materia de la normativa y la infraestructura del comercio.

La facilitación del comercio no solo actúa en beneficio de todos los países; además, es un imperativo económico para los países que compiten con China. En más de un sentido, la emergencia de China desempeñó un papel importante en las reformas de facilitación del comercio en países en desarrollo. No hay nada mejor que la amenaza existencial de la competencia implacable para que las mentes se concentren.

Cuando finalmente se terminó con el régimen de cuotas que desde hacía tanto tiempo regía el comercio textil y de indumentaria, a fines de 2004, los analistas temieron que las exportaciones de China se expandieran y captaran la participación de mercado de gran cantidad de países en desarrollo que se apoyan mayormente en estas industrias. Las importaciones de China florecieron, pero varios países a los que se creía muy vulnerables se adaptaron a las nuevas realidades y sobrevivieron.

Según el *Global Monitoring Report 2007 del Banco*

Mundial: “Los países más favorecidos para expandir sus exportaciones de indumentaria serán aquellos que tengan un entorno de negocios propicio, costos comerciales bajos (aduanas, puertos e infraestructura de transportes eficiente) y empresas competitivas suficientemente flexibles para satisfacer la cambiante demanda de los compradores mundiales que hoy dominan la industria. Si estas condiciones se cumplen, el sector de la indumentaria aún puede ser un motor de la diversificación industrial en muchos países pobres, incluso a pesar de la competencia irrestricta de China”⁷³. En una publicación reciente, Steve Creskoff explica los beneficios de la facilitación del comercio para los países pobres que compiten con China, de la siguiente manera:

La principal exportación de Camboya es la indumentaria, que en general está sujeta a aranceles altos por parte de Estados Unidos y otros países desarrollados. El competidor principal de Camboya, en la exportación de indumentaria, es China, que goza de ventajas significativas sobre Camboya en términos de la facilitación del comercio. Reducir los aranceles a la importación multilateral de indumentaria no ayudaría para nada a Camboya en comparación con China, mientras que mejoran en la facilitación del comercio de manera que lleguen al nivel de China, lograría que las exportaciones de la primera fueran mucho más competitivas con respecto a las de la segunda⁷⁴.

Debido a que en todo el mundo existen asuntos problemáticos, recursos, capacidades y preferencias diferentes, establecer criterios para mejorar la facilitación del comercio sin imponer reformas específicas, como hizo satisfactoriamente la APEC, parece una alternativa útil y viable a los engorrosos acuerdos multilaterales respaldados por la fuerza del mecanismo de resolución de disputas. Como lo expresó el Banco Mundial en su informe *Perspectivas económicas mundiales 2007*: “Los objetivos generalizados de la facilitación del comercio no se adaptan en forma precisa a las disciplinas de la Organización Mundial del Comercio”.

En lugar de esto, podría ser mejor luchar por conseguir mejoras constantes dejándose llevar por principios intuitivos. Estos principios están explícitos en la *Convención Internacional sobre la Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros (con enmiendas)*, conocido como el Convenio de Kyoto Revisado, que entró en vigencia en el año 2006. El Convenio de Kyoto Revisado refleja el compromiso de las partes que lo firman por eliminar los procedimientos aduaneros que pudieran impedir el comercio internacional y a su vez simplificarlos y armonizarlos sin comprometer los objetivos legítimos de la aduana. Estos principios fomentan la modernización, previsibilidad, continuidad y transparencia de los procedimientos y las prácticas aduaneras⁷⁵.

El Convenio de Kioto Revisado se considera una de las “mejores prácticas” dentro de la facilitación moderna del comercio y sirve de modelo para realizar reformas en los paí-

ses en desarrollo. También debería actuar como punto de referencia para realizar reformas continuas de facilitación del comercio. De los 56 firmantes del Convenio de Kioto Revisado, ya hay 24 que constituyen economías en desarrollo o de transición, y 13 de ellos son de África⁷⁶.

Conclusión

Con un comercio internacional que crece a una mayor tasa que la producción mundial, es imprescindible que los gobiernos adopten prácticas para incentivar a sus ciudadanos a competir en forma efectiva por mercados e inversiones. Una participación exitosa en la economía mundial dependerá cada vez más de la posibilidad que tenga cada país de mantener una infraestructura comercial confiable y de alta calidad, que la competencia en la industria de los servicios de logística pueda prosperar, y que el contexto regulatorio permita un movimiento de bienes y servicios relativamente estable a través de la cadena de suministro.

La facilitación del comercio no solo es conveniente para los países en desarrollo, sino que todos los países podrían verse beneficiados con reformas y mejoras continuas en sus procesos comerciales. Las reformas que orientan a los países en la dirección correcta no requieren obligaciones ni compromisos formales con otras naciones. La facilitación del comercio obedece ante todo y de manera considerable a los intereses del país que implemente la reforma. Existen pruebas contundentes de que estas reformas se están poniendo en práctica en todo el mundo sin perspectivas inmediatas de un posible acuerdo de la Ronda de Doha.

En Estados Unidos, no todas las políticas oficiales que surgieron como resultado de los atentados del 11 de septiembre, centradas en garantizar la seguridad de los procesos de comercio internacional, se encuadran con los objetivos de los sistemas de la cadena de suministro “justo a tiempo”. Si bien la seguridad es primordial, también es fundamental entender que las políticas determinadas en este sentido tienen costos que pueden entorpecer el comercio y el crecimiento económico sin necesariamente mejorar la seguridad. Los procedimientos de Estados Unidos relacionados con el despacho de bienes a través de las aduanas y otras agencias administrativas deben ir a la par con las demandas que imponen los mayores volúmenes de comercio y la necesidad imperiosa de garantizar las cadenas de suministro.

A pesar del gran interés por la seguridad, los bienes entran y salen de Estados Unidos con cierta fluidez. Tanto en la encuesta *Doing Business* como en el índice de desempeño logístico, Estados Unidos se mantiene en el 10% superior de todos los países. Pero existe un margen para sumar mejoras a la cadena de suministro, en especial en lo referente a los servicios de logística internos.

Las normas que obedecen a la Ley Jones, la cual prohíbe que los barcos de bandera extranjera operen dentro del territorio de Estados Unidos (entre sus puertos), representan una enorme desviación de la facilitación óptima de comercio. Al

limitar la competencia en este sector, el costo de los servicios de transporte dentro de Estados Unidos es más alto y la calidad es menor. La prohibición de que extranjeros realicen transporte de cabotaje conlleva a una mayor demanda de servicios de transporte terrestre y a costos más elevados de obtención de productos a través de la cadena de suministro. La demanda de servicios de transporte en camión también aumenta la congestión, lo cual reduce la calidad de los servicios e incrementa su costo, medido en función del tiempo de transporte. Del mismo modo, limitar la competencia en el servicio de carga por ferrocarril también trae más inconvenientes en la cadena de suministro de Estados Unidos, lo cual puede desalentar la inversión y perjudicar los ingresos de las empresas que operan dentro de dicho país.

La facilitación del comercio implica la superación de los obstáculos naturales y humanos para comerciar. Teniendo en cuenta esencialmente la falta de un progreso real de la Ronda Doha, los encargados de diseñar políticas deberían concentrar sus esfuerzos en eliminar las fricciones en sus cadenas de suministro.

Notas

Este estudio fue publicado originalmente como el Trade Policy Analysis No. 37 el 17 de junio de 2008.

¹ Banco Mundial, *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Washington, BIRF/Banco Mundial, 2003, pág.191, <http://go.worldbank.org/QCUULNC2Y0>.

² John Wilson, Catherine L. Mann y Tsunehiro Otsuki, “Assessing the Potential Benefit of Trade Facilitation: A Global Perspective”, World Bank Policy Research Working Paper N° 3224, febrero de 2004.

³ Stephen Creskoff, “Trade Facilitation: An Often Overlooked Engine of Trade Expansion”, *Global Trade and Customs Journal* 3, N° 1, 2008, pág. 2.

⁴ Organización Mundial de Comercio, “Doha Work Programme: Decision Adopted by the General Council, 1 August 2004”, anexo D, Modalities for Negotiations on Trade Facilitation, [en línea] http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm#annexd.

⁵ *Ibid.*

⁶ Frederic Bastiat, *Economic Sophisms*, traducción de Patrick James Stirling, New York, G.P. Putnam’s Sons, 1922, págs. 69–70, citado en Yeager, Leland B., *Free Trade: America’s Opportunity*, New York, Robert Schalkenbach Foundation, 1954, pág. 13.

⁷ “The Physical Internet”, *The Economist*, 15 de junio de 2006.

⁸ Robert Guest, “Africa’s Development Challenge: From Predatory to Accountable Government”, Cato Institute Economic Development Bulletin No. 1, 30 de junio de 2005.

⁹ Banco Mundial, *Doing Business*, 2008, Washington, BIRF/Banco Mundial, pág. 44.

¹⁰ “Tons of Food Aid Rotting in Haiti Ports”, *Washington Post*, 7 de marzo de 2008.

- ¹¹ “France to Privatize Stevedores”, *Journal of Commerce*, 21 de enero de 2008, pág. 10.
- ¹² *Ibíd.* Una unidad equivalente de 20 pies, el tamaño del acoplado típico en los camiones de 18 ruedas que suelen verse en las autopistas interestatales de Estados Unidos.
- ¹³ Los proveedores de Clase I son, esencialmente, grandes empresas ferroviarias. The Association of American Railroads los define como una empresa ferroviaria con un ingreso operativo anual de más de US\$319,3 millones.
- ¹⁴ State Attorneys General, “A Communication from the Chief Legal Officers of the Following States: Montana, South Dakota, Arizona, Arkansas, California, Connecticut, Delaware, the District of Columbia, Guam, Iowa, Louisiana, Minnesota, Mississippi, Nevada, New Jersey, New Mexico, North Carolina, North Dakota, Ohio, Oklahoma and Utah to the Leadership of the U.S. Senate and the U.S. House of Representatives Regarding Support for the Railroad Antitrust Enforcement Act of 2007, to the Honorable William J. Clinton, President of the United States”, 19 de noviembre de 2007.
- ¹⁵ *Ibíd.*
- ¹⁶ David Hummels, “Time as a Trade Barrier”, Center for Global Trade Analysis, Department of Agricultural Economics, Purdue University, Documento de trabajo del GTAP N° 1152, julio de 2001.
- ¹⁷ *Ibíd.*
- ¹⁸ Gobierno de Australia, Department of Foreign Affairs and Trade, Paperless Trading: Benefits to APEC, 2001, pág. 18, [en línea] dirección: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN007623.pdf>. El “precio de desembarque” se define en www.businessdirectory.com como “el costo total de un envío en tierra, incluidos el precio de compra, el flete, el seguro y otros costos incurridos hasta la llegada al puerto de destino. En algunas instancias, también puede incluir derechos aduaneros y otros impuestos que graven el envío”.
- ¹⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, E-Commerce and Development Report 2001, págs. 33–36.
- ²⁰ Puede acceder a una descripción de la metodología de la encuesta “Trading Across Borders” (“Comercio transfronterizo”) de *Doing Business* [en línea] dirección: <http://www.doingbusiness.org/Methodology Surveys/TradingAcrossBorders.aspx>.
- ²¹ Simeon Djankov, Caroline Freund, Cong S. Pham, “Trading on Time”, Documento de trabajo del Banco Mundial (actualizado en agosto de 2007), pág. 21.
- ²² Creskoff, pág. 2.
- ²³ Djankov, Freund y Pham, pág. 22.
- ²⁴ Norbert Wilson, “Examining the Trade Effect of Certain Customs and Administrative Procedures”, OECD Trade Policy Working Paper no. 42, 26 de enero de 2007, Cuadro 8, pág. 14.
- ²⁵ Banco Mundial, *Global Economic Prospects 2002: Making Trade Work for the World’s Poor*, pág. 99, [en línea] dirección: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/GEPEXT/EXTGEP2002/0,,menuPK:544363~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:544346,00.html>.
- ²⁶ Banco Mundial, *Global Economic Prospects*, 2004, pág.181.
- ²⁷ El índice de desempeño logístico (Logistics Performance Index) está basado en una encuesta mundial de los encargados de despacho de cargas y proveedores de transporte expreso (express carriers) más activos en el comercio internacional. El índice y sus componentes subyacentes constituyen un conjunto de datos único para medir el desempeño de los países en varias dimensiones de logística y compara ese desempeño entre 150 países. La encuesta fue diseñada y realizada por el Banco Mundial y por el Turku School of Economics de Finlandia. Véase [en línea] dirección: <http://info.worldbank.org/etools/tradesurvey/mode1b.asp>.
- ²⁸ Jean-François Arvis et al., “Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy”, Banco Mundial, 2007, pág.1.
- ²⁹ *Ibíd.*, pág. 16.
- ³⁰ Banco Mundial, *Global Economic Prospects*, 2004, pág.181. En www.businessdictionary.com se define “conocimiento de embarque” como un documento que emite una empresa de transporte, o su representante, al encargado del envío, como un contrato para el transporte de bienes. También es un recibo de la carga aceptada para el transporte, y debe presentarse para que se reciba el envío en el destino.
- ³¹ John Wilson, Catherine L. Mann y Tsunehiro Otsuki, “Trade Facilitation and Economic Development: Measuring the Impact”, World Bank Policy Research Working Paper N° 2988, marzo de 2003.
- ³² *Ibíd.*
- ³³ Wilson, Mann, Otsuki, 2004, pág. 21.
- ³⁴ *Ibíd.* (énfasis del autor).
- ³⁵ *Ibíd.*, pág. 22.
- ³⁶ Matthias Helbe, Ben Shepherd y John S. Wilson, “Transparency and Trade Facilitation in the Asia-Pacific: Estimating the Gains from Reform”, Grupo de Investigación del Banco Mundial, borrador sin publicar, septiembre 2007.
- ³⁷ *Ibíd.*
- ³⁸ Arvis et al., pág. 19.
- ³⁹ Yann Duval, “Cost and Benefits of Implementing Trade Facilitation Measures under Negotiations at the WTO: An Exploratory Survey”, Serie de documentos de trabajo de Asia-Pacific Research and Training Network on Trade N° 3, enero de 2006, pág. 2.
- ⁴⁰ *World Trade Indicators 2007: Global Trade Policies and Outcomes* (Washington: BIRF/Banco Mundial, 2007), pág. 4.
- ⁴¹ Arvis et al., pág. 13.
- ⁴² *Ibíd.*
- ⁴³ *Ibíd.*, pág.1.
- ⁴⁴ Banco Mundial, *Global Economic Prospects*, 2004, pág.188 (énfasis del autor).
- ⁴⁵ ARVIS et al., pág. 2.
- ⁴⁶ *Ibíd.*, pág. 26.
- ⁴⁷ U.S. International Trade Commission, The Economic

Effects of Significant U.S. Import Restraints: Seventh Update 2007, Capítulo 5.

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² Daniel Griswold, “Attempt to Limit Mexican Trucking in U.S. Masks Union Agenda”, *Los Angeles Daily Journal*, 20 de diciembre de 2007.

⁵³ Véase S.2425 y H.R. 4309.

⁵⁴ C-TPAT ofrece un despacho de aduanas acelerado y otros beneficios a los importadores, exportadores y productores extranjeros que cumplen con las condiciones correspondientes y con un conjunto de requisitos de Aduanas y Protección de Fronteras.

⁵⁵ De acuerdo con la CSI, los funcionarios de aduanas y patrulla fronteriza de Estados Unidos se ubican en puertos extranjeros en los que trabajan junto a funcionarios de las aduanas locales para realizar un escrutinio previo de los cargamentos que se envían a Estados Unidos.

⁵⁶ Security and Accountability for Every Port (SAFE Act). Esta ley exige, entre otras cosas, que en 2012 se haya instaurado un plan para garantizar que el 100% de los cargamentos que llegan a Estados Unidos provenientes de cualquier país se analice para detectar posibles radiaciones.

⁵⁷ Joann Peterson y Alan Treat, “The Post-9/11 Global Framework for Cargo Security”, *Journal of International Commerce and Economics*, Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, marzo de 2008.

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ Abdoulaye Diop, David Hartman y Deborah Rexrode, “C-TPAT Partners Cost/Benefit Survey: Report of Results 2007”, elaborado por la Universidad de Virginia para el Departamento de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, agosto de 2007.

⁶⁰ Véase Daniel J. Ikenson, “Listing to Port”, *American Spectator*, 2 de marzo de 2006, [en línea] dirección: <http://www.freetrade.org/node/269>.

⁶¹ Organización Mundial del Comercio, “Singapore Ministerial Declaration”, 13 de diciembre de 1996, [en línea]

dirección: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/wtodec_e.htm.

⁶² Organización Mundial del Comercio, “Decision Adopted by the General Council”, 1 Agust 2004 (“The July Package”), Annex D, Modalities for Negotiations on Trade Facilitation, [en línea] dirección: http://www.wto.org/english/tratop_e/-dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm#annexd.

⁶³ Duval, pág. 4.

⁶⁴ Duval, pág. 7 (énfasis del autor).

⁶⁵ Duval, pág. 2 (énfasis del autor)

⁶⁶ J. Michael Finger, “Trade Facilitation: The Role of a WTO Agreement”, Documento de trabajo, enero/2008 del Centro Europeo de Economía Política Internacional (ECIPE), pág. 23.

⁶⁷ *Ibíd.*, pág. 18.

⁶⁸ Banco Mundial, *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, pág. 196.

⁶⁹ *World Trade Indicators 2007*, pág. 3. La “restricción comercial” es un compuesto de varios indicadores que estaban disponibles para 136 países en ambos períodos. Los tres países en los que no se instauraron reformas fueron Madagascar, Rwanda y Uganda.

⁷⁰ *World Trade Indicators 2007*, pág.3. Entre 2005 y 2006, el crecimiento real del comercio fue del 9,1% en el caso de los países en desarrollo y del 7,1% en el de los países de ingreso alto.

⁷¹ Finger, pág. 5.

⁷² *World Trade Indicators 2007*, pág. 5.

⁷³ Banco Mundial, *World Bank Global Monitoring Report, 2007*, pág. 175.

⁷⁴ Creskoff, pág. 9.

⁷⁵ “International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended), Preamble”, sitio web de la Organización Mundial de Aduanas (World Customs Organization), [en línea] dirección: <http://www.wcoomd.org/kybod/yicsh.htm>.

⁷⁶ Sitio web de la Organización Mundial de Aduanas (World Customs Organization), en línea, dirección: <http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/20080108E56.pdf>.