

LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA: MODERNIZACIÓN DE ADUANAS

El desarrollo de la facilitación del comercio y la integración regional se encuentran estrechamente vinculados con la eficiencia de los servicios públicos y la competitividad de las empresas en apoyo de la actividad exportadora.

En varias ediciones del Boletín FAL, se ha subrayado la importancia de las medidas de facilitación del comercio. Como se analiza en esta oportunidad, este tema debe ser abordado desde una perspectiva de integración regional, por lo cual se estima de especial interés examinar un caso de Centroamérica. El Salvador y Guatemala, mediante la integración de sus sistemas electrónicos para la obtención de licencias de exportación, han logrado reducir bastante el tiempo de espera. En Guatemala, en diciembre del 2000, la espera era de 24 horas, y en noviembre del 2004, de solamente 1,5 minutos, a través de Internet.

La presente edición del Boletín se basa en una investigación sobre iniciativas de gobierno electrónico vinculadas al comercio exterior, que viene realizando la División de Comercio Internacional e Integración.

Para mayores antecedentes acerca de este tema, sírvase contactar a Sidney.Rezende@cepal.org o Yasushi.Ueki@cepal.org

Definición de facilitación del comercio

Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), la facilitación del comercio es la simplificación y armonización de los procedimientos que rigen el comercio internacional, considerando los procedimientos que rigen el comercio como los actos, prácticas y formalidades necesarias para recopilar, presentar, comunicar y procesar los datos que exige la circulación de mercancías en el comercio internacional. Esta definición se refiere a una gran variedad de acciones tales como los procedimientos de importación y exportación (por ejemplo, los trámites de aduana o de licencias); las formalidades propias del transporte; los pagos, seguros y demás exigencias financieras.

Los beneficios de la facilitación del comercio para la sociedad

Entre los beneficios más palpables se podría mencionar la posibilidad de que la administración pública aumente su capacidad de pronóstico y transparencia, ayudando a recaudar más impuestos y tributos. La reducción del tiempo en los trámites y procedimientos se convierte en un importante beneficio para la sociedad, apoyando a la eficiencia de los servicios públicos y, a la vez, permitiendo el concepto de *just-in-time*, la logística y ahorros para las empresas, con aumento en la competitividad de las mismas y de la nación como un todo.

Múltiples estrategias hacia la integración centroamericana

Cerca de un cuarto de siglo atrás, desde el término de los conflictos y la guerra civil que asoló a Centroamérica, han surgido varias iniciativas en pro de la integración subregional. Cabe destacar que en los últimos cuatro años, se pueden identificar al menos ocho estrategias orientadas a la integración física e institucional centroamericana. Sin embargo, a pesar de ciertos logros y avances en esa materia, como la reducción de los aranceles y la automatización fragmentada de ciertos procedimientos comerciales, entre otras medidas, no se ha alcanzado un nivel de complementariedad necesario entre los países para una efectiva competitividad.

En este lapso, era de esperarse resultados más alentadores. Sin embargo, la integración centroamericana aún no funciona bien. Por ejemplo, si se toma en cuenta el hecho que un camión cruzando la frontera de México con Guatemala, podría tomarse entre 6 y 7 días para llegar a San José, Costa Rica, lo que representa demasiado tiempo. Si los trámites estuvieran simplificados, si los horarios de funcionamiento de las aduanas de frontera fueran idénticos y la delincuencia estuviera controlada, dicho viaje se podría hacer en forma más segura y en la mitad del tiempo.

Es necesario intensificar la aplicación de medidas de facilitación del comercio, tales como mejorar la infraestructura de transporte y

telecomunicaciones; armonizar el marco institucional y modernizar los sistemas informáticos vinculados al comercio exterior buscando, primero, la interconectividad entre los sistemas de los distintos entes públicos nacionales y luego, entre aquellos de los distintos países de la subregión.

Con el fin de enfrentar esos desafíos, se puede señalar algunas acciones en curso que apoyan el desarrollo y la implementación de las tecnologías de información y comunicaciones, que buscan agilizar los trámites y procedimientos aduaneros y fito zoonosanitarios.

Modernización de Aduanas y Pasos Fronterizos

Proyecto BID-FOMIN/USAID/BCIE/SIECA (Banco Interamericano de Desarrollo-Fondo Multilateral de Inversiones/*United States Agency for International Development*/Banco Centroamericano de Integración Económica/Secretaría de Integración Económica Centroamericana). El principal objetivo del Proyecto, desarrollado en el marco del Plan Puebla Panamá (PPP), es diseñar e implantar un procedimiento estándar e informatizado para el tránsito internacional de mercancías, bajo una declaración única para todos los organismos de control y un procedimiento operativo común en las fronteras de los ocho países (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá). El costo de este Proyecto asciende a 3.015.000 de dólares, financiado en un 66,8% por el BID; en un 29,9% por USAID/BCIE; y en un 3,3% por SIECA. Los siguientes son los porcentajes del costo total del proyecto: la coordinación y divulgación corresponde a un 7%; la preparación y diseño a un 38%; la informatización a un 41% y otros gastos a un 15%.

En la actualidad, se encuentra en etapa de análisis el trabajo en terreno de observación de trámites y procedimientos en 30 puestos de fronteras, concluido a fines del 2004. Los siguientes pasos del Proyecto incluyen: a) el diagnóstico y propuesta sobre procedimientos y documento de tránsito único en dichos países, cuya entrega está prevista para antes de junio 2005; b) puesta en marcha de un plan piloto, aplicado en dos países (a ser determinados), prevista para el cuarto trimestre del 2005.

El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos (en inglés, US-CAFTA)

Existe una buena posibilidad de que las tan necesarias medidas de facilitación se vean implementadas en Centroamérica mediante la ratificación del US-CAFTA. Entre las disposiciones presentes en el

capítulo cinco del mismo, relacionado con el tema sobre la administración aduanera y la facilitación del comercio, cabe destacar lo siguiente:

- Automatización de todos los procedimientos aduaneros, con elección de la tecnología de la información a ser utilizada, y tomar como base el Modelo de Datos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) junto con sus recomendaciones y lineamientos.
- Un plazo de 3 años para la implementación de la automatización; dos años para implementar el proceso de difusión de la legislación aduanera, de la administración de riesgo y la aplicación de las resoluciones anticipadas sobre valoración aduanera y un año para los envíos de entrega rápida.

A modo de ilustración de experiencias positivas en materia de facilitación del comercio e integración aduanera en Latinoamérica, cabe destacar los esfuerzos realizados en los últimos tiempos por El Salvador y Guatemala.

Guatemala y su sistema aduanero informático SIAG

Hasta el año 2000, Guatemala utilizó la versión original del sistema aduanero desarrollado por la UNCTAD, llamado **Sistema ADUANERO** Automatizado, SIDUNEA. En enero del 2000, se inició un plan piloto para un nuevo sistema informático conocido como Sistema Integral Aduanero de Guatemala (SIAG), que fue diseñado localmente y consiste de una adaptación del sistema aduanero informático mexicano (Sistema Automatizado Aduanero Integral, SAAI). En junio del 2001, se implementó el SIAG, www.sat.gob.gt.

Procedimientos y trámites para exportar

La Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales (AGEXPRONT - www.export.com.gt), entidad sin fines de lucro, se destaca por su iniciativa "VENTANILLA ÚNICA PARA LAS EXPORTACIONES (VUPE)", impulsada en 1986 por los Ministerios de Finanzas y de Economía, con el fin de unificar todas las entidades participantes (público y privado) en el proceso exportador y agilizar los trámites entre instituciones. Antes de la implementación del VUPE, se demoraban seis días para obtener una licencia de exportación, entre los Ministerios de Agricultura, Economía, Finanzas (Aduanas), Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Banco Central de Guatemala (BANGUAT). Este plazo se ha reducido a dos días.

Cuadro 1

GUATEMALA: EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTRÓNICO PARA AUTORIZACIÓN DE EXPORTACIONES (SEADEx)

	Diciembre 2000	Enero 2002	Noviembre 2004
Número de empresas conectadas	-	576	757
Captación de transacciones según el medio	1.400 operaciones por 17 personas	41% vía Internet, restante por cinco personas	77% vía Internet
Tiempo autorización de documentos	1 día	2 minutos (vía Internet) y 5 minutos (ventanilla)	1:30 minutos (vía Internet) y 3 minutos (ventanilla)
Número de sellos exigidos en documento de la VUPE	8	Un sello en documento de la VUPE cuando corresponda: Instituto Nacional de Bosques (INAB), Comisión de Vestuario y Textiles (VESTEX)	No se requiere sello en el documento

Fuente: Propia sobre la base de información de AGEXPRONT, enero 2005.

En diciembre del 2000, AGEXPRONT lanzó el Sistema Electrónico para Autorización de Exportaciones (SEADEX), cuyo tiempo de desarrollo fue de un año y contó con el financiamiento del BID. Este sistema se instala en una computadora, desde donde se transmite la solicitud de exportación.

Como se puede apreciar en el cuadro 1, ha habido una mejoría importante en cuanto al tiempo necesario para la autorización de documentos de exportación, entre otros.

El costo que el usuario debe pagar a AGEXPRONT para obtener la licencia de exportación asciende a 35 quetzales o 4,55 dólares para cada operación.

Entre los nuevos proyectos de AGEXPRONT se encuentra un módulo que busca automatizar los procedimientos fito y zoonosanitarios. En materia de importaciones, pretenden desarrollar la creación de la Ventanilla Única de Importaciones. Este adquiere importancia ya que en la actualidad los trámites relacionados con los procesos de importación se demoran 12 días hábiles en promedio.

El Salvador y su sistema automatizado de la Dirección General de la Renta de Aduanas

(TELEDESPACHO- www.aduana.gob.sv/aduanas/teledespacho.jsp)

El proyecto de la UNCTAD para implementación del SIDUNEA++, versión 1.15 (Unixware 7.0.1, Informix 7.3), se inició en abril de 1999, con un presupuesto del Gobierno de El Salvador y del BID del orden de 444.000 dólares. Sus operaciones empezaron efectivamente en el ámbito nacional en mayo del 2000, habiendo concluido dicho proyecto en el año 2002.

Según información proporcionada por funcionarios de aduanas, de los tres módulos de esta versión de SIDUNEA (Manifiesto, Tránsito y Declaración), El Salvador apenas utiliza el relativo a Declaración, debido a que los demás no se ajustan a las necesidades específicas del país, por lo que se diseñaron localmente módulos apropiados. Por ejemplo, la Declaración de Tránsito Aduanero (DTI) solamente contenía campos o provisión para el funcionamiento de aduanas durante las 24 horas, mientras que en El Salvador ciertas aduanas operan 12 horas y otras 18 horas.

Procedimientos y trámites para exportar

El Centro de Trámites de Exportación (CENTREX - www.centrex.gob.sv) fue creado por la Ley de fomento de las exportaciones de 1987. Desde septiembre de 1989 se encuentra bajo la dependencia administrativa del Banco Central de Reservas (BCR). Entre los documentos que el CENTREX emite y autoriza se encuentran los siguientes:

- Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA);
- Declaración de mercancías;
- Certificados fito y zoonosanitarios;
- Visas agroquímicas;
- Visas textiles;
- Certificados de origen.

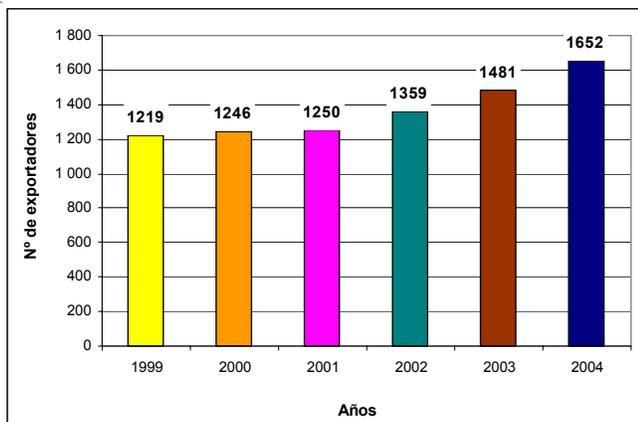
Hasta 1995, el trámite de solicitud de autorización de exportaciones se hacía manualmente en las oficinas de CENTREX y se demoraba dos horas.

Entre mayo de 1995 y junio del 2001, se estableció un enlace electrónico mediante una red privada del BCR, entre los exportadores y el CENTREX, con lo que las autorizaciones pasaron a ser automáticas, las 24 horas del día, los 365 días del año. Para ello, se utilizó la plataforma Windows 3.1 y el sistema se cargaba en la computadora de los usuarios mediante un CD. Este servicio contó con 240 usuarios.

En el 2001 se creó el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) que a través de Internet conecta a aduanas y demás instituciones del Estado, exportadores, pequeñas y medianas empresas, infocentros y organismos internacionales. El costo del usuario para obtener la licencia de exportación asciende a 9 dólares más IVA por cada operación.

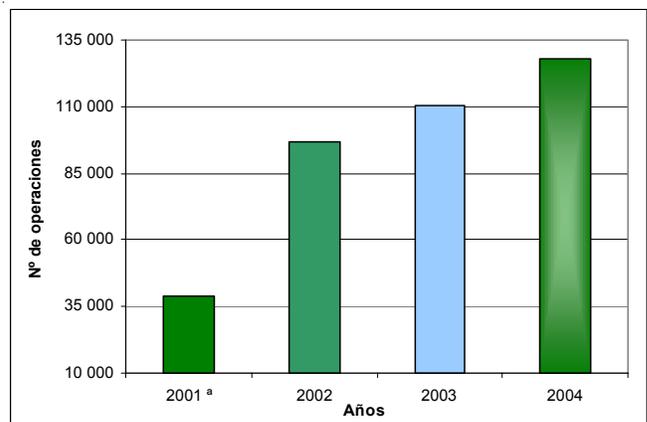
Entre el 2002 y 2003, se logra la interconexión SICEX-TELEDESPACHO (SIDUNEA), mediante el cual, el tiempo para la autorización de exportación se redujo en promedio a menos de 5 minutos. Sin embargo, para el comercio terrestre entre Guatemala y El Salvador, o viceversa, hasta abril del 2004, se detectaron problemas de una "supuesta" falta de registro en línea en el momento que el camión llegaba a la frontera, con lo que se ubicaron tramitadores para redigitar la información a un costo de 40 dólares.

Gráfico 1
EL SALVADOR: NÚMERO DE EXPORTADORES
USUARIOS DEL CENTREX



Fuente: CENTREX, Banco Central de Reserva, El Salvador, enero del 2005.

Gráfico 2
EL SALVADOR: OPERACIONES AUTORIZADAS
POR CENTREX VÍA INTERNET



Fuente: CENTREX, Banco Central de Reserva, El Salvador, enero del 2005.

^a Las operaciones del año 2001 corresponden al período junio-diciembre.

La integración entre las aduanas de Guatemala y El Salvador

Hasta el mes de marzo del 2004, para obtener la autorización de ingreso de mercancías de El Salvador a Guatemala y viceversa, los exportadores de cada país debían realizar los trámites del Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA), en las fronteras de entrada de cada país. La información debía ser digitada por funcionarios de cada aduana y posteriormente el sistema informático calculaba los impuestos a pagar. A partir de abril del 2004, gracias a la interconexión de sistemas informáticos SEADEx y SICEX de ambos países, el exportador obtiene los documentos en tiempo promedio inferior a 5 minutos. Cuando el transportista llega a las fronteras integradas entre El Salvador y Guatemala, los funcionarios de aduanas ya no digitan la información. El tiempo promedio de espera es de 30 minutos y no hay cobros asociados a este servicio.

El FAUCA representa una importante medida de facilitación a la Unión Aduanera Centroamericana que consiste en un formulario de exportación de uno de los países de la subregión que se convierte automáticamente en un formulario de importación para el país de destino (en la actualidad es utilizado apenas por El Salvador y Guatemala). Asimismo, proporciona de forma anticipada la información necesaria para realizar el pago de los tributos a los que están afectas las mercancías.

Cabe destacar que, a pesar de la diferencia de los sistemas informáticos de El Salvador y Guatemala, se ha logrado una plena integración apoyada primero, por una decisión y voluntad política presidencial y luego por la aplicación de técnicas modernas como el *EXtensible Markup Language* (XML) (véase más detalles en el Boletín FAL, edición N° 220, diciembre del 2004) que facilitó mucho dicha integración. Esto hace suponer la factibilidad de la

interconexión entre estos dos países con Honduras, que también utiliza una versión reciente de SIDUNEA y ya posee todas sus aduanas integradas. Esto también sería posible para el caso de Nicaragua que utiliza el mismo sistema aduanero informático, pero aún no posee sus aduanas integradas.

Desafíos emergentes de la facilitación y la integración

A modo de resumen, las instituciones vinculadas al comercio internacional tienen sus propios sistemas, varios de ellos obsoletos y con plataformas incompatibles entre sí. También se observa mucha dificultad de coordinación entre los entes públicos, en varios casos debido a celos institucionales. Para los países centroamericanos con menor grado de desarrollo informático, sería recomendable comenzar a desarrollar un sistema integrado, mediante la aplicación del concepto Ventanilla Única (véase definición en el Boletín FAL, edición N° 220, diciembre 2004). Esto requiere de voluntad y decisión política del más alto nivel, como también la participación proactiva de todas las partes interesadas en las operaciones de comercio exterior.

Para facilitar el comercio, integrando los sistemas para lograr un comercio sin papeles, es importante contar con la firma electrónica. En la actualidad, varias aduanas de la subregión utilizan firmas electrónicas propias pero no aceptan las firmas electrónicas de los usuarios. Falta legislación para poder avanzar en esta materia.

Se subraya la ausencia de una regulación específica para el conjunto de métodos estandarizados ebXML (negocio electrónico mediante el uso del XML), ya que a raíz de la flexibilidad otorgada por dicho conjunto, cada usuario puede crear su propia especificación, dificultando así la normalización internacional necesaria para que esta herramienta se convierta en un beneficio para la comunidad global. Para ello, sería deseable diseñar una guía abierta y gratis a ser utilizada por las aduanas, las navieras y demás partes interesadas en el comercio internacional y el transporte.