

## **MODERNIZACIÓN DE ADUANAS E IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE VENTANILLAS ÚNICAS DE COMERCIO EXTERIOR: RESULTADOS DE UN SEMINARIO-TALLER INTERNACIONAL**

Entre los días 29 y 30 de noviembre del 2005, organizado por la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL conjuntamente con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), se celebró en la sede de la CEPAL el Seminario-taller internacional denominado “La facilitación del comercio y transporte en América Latina: estado actual y perspectivas”. Contó con la participación de cerca de 50 personas, provenientes de 20 países iberoamericanos, comprometidos con las áreas de modernización de aduanas y/o con la implementación de sistemas de ventanilla única de comercio exterior.

El propósito principal del Seminario-Taller fue intercambiar ideas, opiniones, y propuestas orientadas a una implementación eficiente de los instrumentos de facilitación del comercio. De las conclusiones del evento, se subraya la necesidad de buscar la convergencia de los acuerdos comerciales vigentes en América Latina vinculados a la facilitación del comercio; para la modernización de las aduanas, se requiere de un rediseño de los procesos y procedimientos con miras a lograr la interoperabilidad de los sistemas; y para una exitosa implementación de ventanillas únicas de comercio exterior, resulta fundamental establecer un claro liderazgo político con una amplia participación tanto de las agencias públicas como de organizaciones privadas.

Para obtener mayores antecedentes acerca de esta actividad, sírvase contactar a José Carlos Mattos ([josecarlos.mattos@cepal.org](mailto:josecarlos.mattos@cepal.org)).

### **A. Introducción**

En el contexto de cooperación técnica la CEPAL, a través de su División de Comercio Internacional e Integración (DCII) se encuentra implementando el “Proyecto interregional para la promoción del comercio como motor del crecimiento por medio de la administración del conocimiento y de las tecnologías de la información y comunicación” de la Cuenta de Desarrollo de las Naciones Unidas. Este proyecto se concentra en la facilitación del

comercio impulsada por medio de: (a) conocimiento mejorado y comprensión de los gobiernos y de las empresas con relación a la facilitación del comercio y al papel de las tecnologías de la información y las comunicaciones; (b) mejoramiento del uso de estas tecnologías por las PYMEs en la facilitación del comercio; y (c) construcción de capacidad de negociación nacional en facilitación de comercio.

Como parte de este proyecto, y con la cooperación de la UNCTAD, la DCII de la CEPAL realizó un taller sobre estrategias de implementación de la facilitación de comercio en los países de América Latina denominado “La facilitación del comercio y transporte en América Latina: Estado actual y perspectivas”. Este evento tuvo lugar en la sede de la CEPAL, Santiago de Chile, entre el 29 y el 30 de noviembre del 2005. Este taller se destinaba a:

- Proporcionar la oportunidad de conocer los instrumentos de facilitación aplicados por los países de América Latina;
- Definir, con base en las distintas experiencias, los instrumentos imprescindibles para la implementación eficiente de la facilitación, en especial los que resultan más útiles para América Latina;
- Explorar formas de cooperación y difusión de tecnologías que permitan la interoperabilidad entre los países latinoamericanos, y con los países más avanzados;
- Establecer una red de especialistas en facilitación que permita intercambiar experiencias, dudas, soluciones y otras actividades en pro de la facilitación y de la interoperabilidad de los sistemas, utilizando como instrumento el foro electrónico del proyecto como plataforma de discusión, encuentro y difusión de actividades;
- Divulgar el uso de los instrumentos elaborados en el ámbito del CEFAC<sup>1</sup> como herramientas de estandarización, a través de la implementación de sus recomendaciones; y
- Dar a conocer la evolución de las negociaciones sobre facilitación en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

A la reunión asistieron cerca de 50 personas, provenientes de 20 países iberoamericanos, comprometidos con las áreas de modernización de aduanas o con la implementación de sistemas de ventanilla única de comercio exterior. Al no tratarse de un foro intergubernamental los participantes asistieron a la reunión a título personal, permitiéndose así un intercambio más fluido de opiniones.

El seminario fue inaugurado por el Director de la DCII de la CEPAL, Sr. Osvaldo Rosales, quien se refirió al tema de “Los acuerdos comerciales y la facilitación del comercio”. El diálogo fue incentivado por presentaciones iniciales por parte de funcionarios de

la DCII, de la UNCTAD, un consultor de la OCDE, un experto en aduanas (quien entregó una visión general sobre las aduanas en América Latina), además de la presentación sobre un caso de la participación del sector privado en la generación de instrumentos de facilitación del comercio, con el caso de la Cámara de Comercio de Santiago de Chile.

El seminario estuvo dividido en cuatro sesiones principales: en la primera se presentaron aspectos globales de la facilitación del comercio y del transporte, bien como de una evaluación del estado de las aduanas en América Latina, en la segunda se discutió el caso de la modernización de las aduanas con la presentación del caso del Puerto de Barcelona y de los casos nacionales de Honduras, México y Perú; en la tercera se estudiaron los casos de implementación de ventanilla única en Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador y República Dominicana. La cuarta parte estuvo dedicada a la conformación de dos grupos de trabajo sobre facilitación de comercio en América Latina, que discutieron los principales temas que deberían orientar la conformación de grupos de discusión en el foro electrónico sobre facilitación RECTIFAC<sup>2</sup> (disponible en <http://stnt01.eclac.cl/WBe/?Boardid=RECTIFAC>) propuesta a los participantes por la CEPAL como una instancia de intercambio de experiencias y de información sobre el tema. En esta parte se presentó además la dinámica de este foro y se designaron, entre los participantes, coordinadores para las áreas de aduanas y ventanilla única. Se acordó que la labor de los coordinadores sería la de proponer temas y ordenar el debate, aunque todos los participantes podrán también presentar propuestas de temas y solicitar comentarios y sugerencias a cuestiones relativas a los temas en discusión.

## **B. Algunas conclusiones originadas en el Seminario**

### **Sobre la facilitación del comercio**

Durante el seminario quedó claro que prácticamente todos los países presentes cuentan con programas dedicados al incremento de la eficiencia en el manejo de los flujos de comercio exterior, tanto en lo que se refiere a los flujos de bienes como en lo que concierne a la facilitación del transporte. Sin embargo, estas iniciativas no parecen obedecer a una estrategia regional, una vez que no se perciben esfuerzos claros de coordinación al interior de los esquemas de integración. Asimismo, la administración de los acuerdos de libre comercio se ve

<sup>1</sup> CEFAC es la sigla en inglés del Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y los Negocios Electrónicos.

<sup>2</sup> RECTIFAC es la sigla de la Red de Conocimientos Tecnológicos de la Información aplicadas a la Facilitación del Comercio.

entorpecida por la superposición de los compromisos asumidos, llevando las aduanas a asumir nuevas funciones, además de las de establecer un comercio seguro. Esto termina por obligar las aduanas a ejecutar tareas de fiscalización y control al mismo tiempo que se le requiere tener un rol protagónico en el proceso de facilitación.

Por otro lado, la ausencia de coordinación regional origina la omisión con respecto al trato de las asimetrías, tanto las relativas a las necesidades específicas de los países de menor desarrollo como aquellas originadas en los países sin litoral. Por esta razón, aparece como muy importante incorporar la facilitación del comercio y del transporte en las estrategias regionales de integración, una vez que la discusión en el ámbito multilateral no permite atender de forma adecuada a las especificidades regionales, tanto por las complejidades de ámbito y alcance de las negociaciones mundiales, como también por aplicabilidad global que disminuye las posibilidades de profundizar su eficacia regional.

Asimismo, se dejó trascender durante la reunión la urgente necesidad de avanzar en los indicadores de implementación de la facilitación del comercio en los diferentes países como forma de favorecer la comparación con los estándares internacionales e identificar las áreas principales en que es necesaria la asistencia técnica.

### **Sobre los acuerdos comerciales**

Las discusiones durante el seminario también llevaron a concluir que existe una perentoria necesidad de convergencia en los acuerdos comerciales vigentes en América Latina en áreas afines a la facilitación del comercio como son, por ejemplo:

- Armonización y acumulación de normas de origen
- Procedimientos aduaneros
- Normalización
- Certificación y reconocimiento mutuo
- Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS)
- Mecanismo único de solución de controversias

Avanzar en ese sentido, aunque al margen de las negociaciones en la OMC, implica en llegar más allá de lo que puedan ser los eventuales acuerdos en el ámbito multilateral y, por lo tanto, son más útiles para lograr mayor eficiencia en los acuerdos comerciales, evitando gastos excesivos en la administración e implementación de éstos.

### **Sobre la logística**

Entre los temas destacados en la reunión mereció un acápite aparte el de la logística. Los participantes

consideraron que ya no se puede desvincular la logística del proceso productivo, en especial de la cadena productiva, toda vez que esta pasó a ser parte determinante de la competitividad de las empresas. Asimismo, los nuevos elementos de la cadena de distribución relacionados a la seguridad exigen extender hacia la logística los principios básicos de la facilitación relativos a: homogeneización, simplicidad, transparencia, predictibilidad y gestión eficiente.

### **Sobre aduanas y ventanilla única**

Por los debates durante el seminario, quedó bastante claro que el principal obstáculo para el desarrollo de sistemas de ventanilla única de comercio exterior en el ámbito nacional es la relación interinstitucional, en particular el rol que debe jugar aduanas en estos sistemas. Sin embargo, la implementación exitosa requiere de un enfoque interinstitucional que vaya más allá de la simple incorporación de aduanas, estableciendo vínculos con otros organismos y considera la modernización del estado como el paradigma a seguir.

A ese respecto, resulta importante recalcar que los cambios en la producción y el comercio globalizado han estado presionando las aduanas hacia la introducción de reformas que van desde la mayor énfasis en la facilitación del comercio, y control más estricto (fiscal, comercial, sanitario, ambiental) y la seguridad. Estas nuevas funciones y la simplificación de las declaraciones aduaneras no pueden significar un debilitamiento de la calidad de la información recopilada por aduanas, lo que redundaría en desmedro del análisis de riesgo.

En ese sentido, se requiere de una re-ingeniería de procesos y procedimientos para lograr la interoperabilidad como instrumento esencial en la modernización. De hecho, el rediseño de los procesos y consensos mínimos que faciliten la formulación y ejecución de políticas son condiciones indispensables y anteceden cualquier tentativa de establecer exitosamente una ventanilla única o una actualización tecnológica. Para ello, resulta fundamental lograr establecer un claro liderazgo político con una amplia participación tanto de las agencias públicas involucradas como de organizaciones empresariales. Esta asociación público-privada ha sido muy exitosa en algunos países.

Falta en América Latina un mayor esfuerzo hacia la implementación de herramientas que son instrumentales en el incremento de la confianza, como es el caso de la firma electrónica, y de incentivos hacia la disminución de los trámites transfronterizos engorrosos, como sería el caso de la integración de los controles fronterizos.

Cabe a los países más avanzados en ciertos aspectos específicos buscar acoplar a los demás países

de América Latina, apuntando hacia la convergencia de estándares e instrumentos. La difusión de estas nuevas herramientas resulta fundamental en el desarrollo de un entorno de facilitación regional que permita acceder más fácilmente a los mercados más avanzados de forma más competitiva.

### **La facilitación y las negociaciones multilaterales de comercio**

Aunque el tema de las negociaciones multilaterales no se situó en el centro de las discusiones del Seminario, se subrayó la necesidad de buscar avanzar en el establecimiento de los compromisos en el ámbito regional sin esperar por los avances en el ámbito multilateral. Aunque en el ámbito político sea más “natural” esperar que la OMC sea el foro apropiado para los compromisos principales, también no lo es menos cierto que los compromisos multilaterales tienden a ser de carácter general y, en algunas ocasiones, no responden a las necesidades específicas de los países.

Un acuerdo multilateral eficaz de facilitación del comercio es el primer paso hacia un programa más amplio para la facilitación del comercio global. Tal acuerdo podría, entre otras cosas, proporcionar un marco para tratar temas comerciales horizontales y actuar en apoyo a la inamovilidad de las reformas domésticas. Por otro lado, se subrayó la importancia de la asistencia técnica en el avance de los países hacia la implementación de los instrumentos de facilitación del comercio y del transporte resaltando la necesidad de una convergencia entre el grado de avance en materia de facilitación y la aplicabilidad de los compromisos.

## **C. Tareas futuras**

### **De parte de los participantes**

Resulta fundamental enfatizar y profundizar los esfuerzos de coordinación regional en facilitación de comercio, difundir las experiencias regionales de TICs aplicadas a la modernización de aduanas y a la implementación de la ventanilla única de comercio exterior, aprovechando recursos de la asistencia técnica internacional que se encuentran disponibles para estos temas. La utilización de los recursos del Foro electrónico RECTIFAC puede, en estos casos, facilitar la tarea de divulgación de experiencias exitosas para resolver problemas comunes, además de inducir a un mayor intercambio y, por ende, hacia la convergencia de los esfuerzos regionales.

### **De parte de la CEPAL**

Con base en el Proyecto D de la Cuarta etapa de la Cuenta de Desarrollo, se ofrece a los países latinoamericanos y a los interesados en el tema de la facilitación del comercio y del transporte un foro electrónico para el intercambio de experiencias que, además, busca divulgar procesos y tecnologías referentes a la aplicación de estándares y al uso de documentos electrónicos a la facilitación del comercio. Asimismo, como resultado del Seminario se crearon dos grupos de discusión en el marco del foro electrónico RECTIFAC, uno dedicado a los temas relacionados a la ventanilla única y otro a la modernización de las aduanas. Entre los temas que se discutirán se espera que el de la estandarización de los documentos de comercio, el uso (y reconocimiento mutuo) de documentación electrónica (eDocs) y la certificación electrónica de las normas de origen adquieran un papel destacado.