



Se autoriza la reproducción del contenido con la cita: Boletín FAL # 153, CEPAL

Edición N° 153, Mayo 1999

XIX REUNIÓN DE DIRECTORES NACIONALES DE ADUANAS DE AMÉRICA LATINA, ESPAÑA Y PORTUGAL

Primera reunión en territorio europeo. La XIX Reunión de Directores Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal, se celebró en Palma de Mallorca, España, del 2 al 6 de noviembre de 1998. En la sesión de apertura, se resaltó la importancia de la reunión de ser la primera que se realiza en territorio europeo y se exhortó a los miembros a unir esfuerzos para estrechar los lazos de cooperación entre los servicios aduaneros de la región.

PARTICIPANTES

Países miembros: Argentina, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Países observadores: Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia y Japón.

Organismos Internacionales: Asociación Internacional de Agentes Profesionales de Aduanas (ASAPRA); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM); Centro de Investigación Aduanera y Comercio Internacional (CIACI); Conferencia Latinoamericana de Empresas Courier (CLADEC); Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP).

Empresas: Asistieron a la Reunión más de 40 representantes de empresas usuarias de los servicios aduaneros y entidades vinculadas.

CONCLUSIONES Y ACUERDOS EN DESTAQUE

Colaboración del sector privado en reuniones futuras: Se aprobó la institucionalización de la participación de representantes del sector privado en reuniones futuras, limitando su participación a temas específicos.

Página WEB sobre aduanas: Se aceptó el ofrecimiento de España para la creación de una página en Internet que inicialmente contará con información sobre: texto del Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas y sus Anexos; Informes finales de las reuniones e información aduanera sobre cada país miembro.

México, sede de la XX Reunión: Se aceptó el ofrecimiento de la delegación de México para constituirse en sede de la XX Reunión, en octubre de 1999. Asimismo, se aceptó el ofrecimiento de la delegación de Uruguay como sede alterna.

En esta ocasión, por primera vez, se formaron grupos de trabajo cuyas conclusiones se detallan a continuación:

APLICACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LAS ADUANAS

- La información debe ser actualizada de acuerdo con las distintas realidades, tanto en los ámbitos geográfico y cultural, como, muy especialmente, en relación con las prioridades existentes.
- Debe existir un común denominador entre los distintos países miembros para el intercambio de información, en relación con: 1) El valor de las mercancías; 2) La lucha contra el fraude y 3) Los estándares tecnológicos.
- Deben seleccionarse adecuadamente los medios tecnológicos para el reconocimiento de las mercancías, dado que se trata de una tecnología costosa y que su ubicación en sólo algunas aduanas puede tener un riesgo para nuestras administraciones.
- Se destaca la importancia de INTERNET en el mundo actual y se alienta a las aduanas a que definan cuál es su campo de aplicación, especialmente cuando se refiere a la lucha contra el fraude que puede generarse en INTERNET.
- Debe explorarse la posibilidad de utilizar tecnología de detección a través de satélites, la cual servirá para afianzar la seguridad en los regímenes de tránsito de las mercancías.

LUCHA CONTRA EL FRAUDE

- El combate eficaz contra el fraude exige una buena cooperación internacional y también una buena fiscalización a posteriori, ya que se tiende a la rapidez en el despacho de Aduana.
- Hay distintos modelos de organización para la fiscalización a posteriori, pero parece que todos deberían basarse en un buen análisis de riesgo que conlleve a una mayor eficacia práctica en la lucha contra el fraude (por ejemplo, incremento de multas). Podría proponerse que la Secretaría del Convenio conociera las experiencias y estrategias de los distintos países en materia de fiscalización y análisis de riesgo para su comunicación con el resto de los miembros. También, podrían incluirse estas experiencias en los cursos de capacitación.
- Respecto a la cooperación internacional, ésta es instrumento imprescindible y decisivo para la eficacia de los controles aduaneros. Esta cooperación debería ser también práctica, no sólo doctrinaria, además, debería realizarse entre distintos tipos de países. Hay muchos medios: nuestros Convenio, OMA, Embajadas (especialmente a través de consejeros de Aduanas permanentes). También, se deberían aprovechar mejor las RILO (Oficinas de Enlace de Inteligencia Regional). Se subraya la importancia de la cooperación en la capacitación técnica.
- Respecto al Convenio que nos reúne aunque contempla la cooperación en la lucha contra el fraude parece necesario aprovechar todas sus potencialidades hasta ahora poco utilizados y parece que sería necesaria una reforma con el objeto de lograr que este Convenio sea más eficaz en la lucha contra el fraude.

- También, en el marco del Convenio, podría confeccionarse una relación de los puntos de contacto que en cada país se ocupan de la lucha contra el fraude.

PROCESOS DE INTEGRACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA CON LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

- Existen tres posibilidades de concepción del sistema tributario, en esta cuestión: 1) la separación total de las Administraciones aduanera y tributaria; 2) la coordinación, en diversos grados posibles, entre ambas Administraciones; 3) su integración total.
- De estas posibilidades parece conveniente que no exista una separación total por razones diversas, entre las que cabe destacar la economía que supone no duplicar los servicios, y el deficiente servicio que se presta a los contribuyentes con esta modalidad.
- Existe, pues, consenso en la necesidad de que las Administraciones Aduanera y Tributaria se coordinen eficientemente, en un grado que dependerá de las necesidades de cada país, de acuerdo con su grado de desarrollo, su tipo de organización política y administrativa y su grado de perfección organizativa actual.
- Esta coordinación podría culminar en una integración total si bien se constata que esta última posibilidad no es realmente muy viable, puesto que al menos en el nivel territorial de la gestión debe darse un cierto grado de especialización en los distintos tributos.
- Como primera conclusión, se recomienda a los países miembros que encaminen sus esfuerzos para conseguir una coordinación entre las Administraciones Aduanera y Tributaria Interna.
- Como segunda conclusión, se recomienda que consideren la posibilidad de adoptar organizaciones comunes a las Administraciones Aduanera y Tributaria Interna en las siguientes áreas: 1) Informática; 2) Formación y 3) Fiscalización a posteriori.
- Como tercera conclusión, se recomienda que para impulsar estas tareas, es imprescindible el desarrollo de un programa de asistencia técnica que facilite la exploración de las posibilidades que existen en esta materia.

PROBLEMÁTICA ADUANERA DE LOS ACUERDOS PREFERENCIALES

El proceso de globalización y de regionalización conduce a la aplicación de beneficios arancelarios preferenciales basados en las denominadas "reglas de origen" que plantean dificultades de aplicación a las Aduanas en los siguientes aspectos:

- Complejidad de los criterios y requisitos exigibles motivados por una ausencia de participación de los órganos encargados de su aplicación práctica en la elaboración de los acuerdos comerciales.
- Necesidad de una mayor capacitación profesional especializada por parte de los Organismos encargados de la emisión de los certificados de origen.
- Simplificación de las reglas de origen y reglas claras para la expedición de los correspondientes certificados (armonización, criterios uniformes, comprobaciones, verificaciones a posteriori, seguridad jurídica de los operadores económicos y de las autoridades encargadas de la

aplicación, etc.)

- Posibilidad de mejorar la seguridad en la autenticidad de los documentos mediante la aplicación eventual de medios informáticos.
- Necesidad de una mayor participación de las Administraciones Aduaneras en la elaboración de los convenios en su parte de normativa aduanera y posteriormente en los grupos de seguimiento de su aplicación con objeto de evitar los riesgos mencionados anteriormente.

FACILIDADES ADUANERAS Y SIMPLIFICACIÓN

Se recomienda lo siguiente:

- Que las facilidades aduaneras y la simplificación deben extenderse a todos los procesos que intervienen en el entorno de la aduana.
- Que en la fase de llegada de la mercancía a la aduana debe procurarse la utilización de documentación estándar, que sea transmitida por medios informáticos.
- Debe tenerse en cuenta que los factores clave en un proceso aduanero son el tiempo y el costo y que, además, las autoridades públicas han de tener confianza en las facilidades que conceden.
- Por ello, es determinante unir la libertad a la seguridad, por lo que como medios de conseguirlo se recomiendan los siguientes:
 1. Fomentar el diálogo entre el sector público y el sector privado, para eliminar las barreras intelectuales y culturales, y fomentar la confianza mutua.
 2. Procurar diseñar unos procedimientos simples, conocidos y homologados.
 3. Abastecerse de los medios electrónicos que permitan cumplir el objetivo anterior.
 4. Gestionar eficientemente el sistema establecido para la facilitación, teniendo en cuenta las recomendaciones de los Organismos Internacionales.
 5. Dadas las facilidades establecidas, diseñar sistemas efectivos y eficientes de fiscalización y control.
 6. Además, procurar que el sector privado indique a las Administraciones Públicas que concurren junto a la aduanera, en el proceso aduanero, que también pongan en marcha medidas de facilitación, en coordinación con las que lleva a cabo la propia aduana.
 7. Explorar la posibilidad de instaurar sistemas de despacho en lugares ajenos a las dependencias típicamente aduaneras.
 8. Constatar permanentemente, a través de mediciones efectuadas por las propias Administraciones, que los despachos aduaneros son efectuados por ellas mismas de manera progresivamente eficiente, e intentar establecer estándares conocidos de calidad.
 9. Dado el interés que ha tenido la celebración de la mesa de trabajo, recomendar que en futuras Reuniones de Directores de Aduanas se continúe con esta mecánica y pueda profundizarse en

estos temas.

ÁREAS EXENTAS: ZONAS FRANCAS, DEPÓSITOS FRANCOS, DEPÓSITOS ADUANEROS

- Las Áreas Exentas y en especial las zonas francas y los depósitos aduaneros tienen enormes ventajas tanto para las propias empresas (exenciones fiscales en mayor o menor grado según los países, facilitación de procedimientos, ...) como para la propia Administración nacional como instrumentos de impulso económico y para la aplicación de diferentes políticas especialmente la política industrial, la política comercial e incluso la política de empleo.
- Hay diferentes hechos que condicionan las decisiones que deben adoptarse en un marco internacional respecto a la definición de la normativa y condiciones de las diferentes Áreas Exentas. Entre estos hechos la Mesa destacó dos como los más relevantes:
 - Una inmensa diversidad de situaciones y rasgos diferenciales económicos y sociales en el continente americano que podrían dificultar los trabajos tendientes a una posible uniformidad legislativa.
 - La posibilidad de adaptar la definición jurídica de las áreas exentas a nuevos marcos normativos (como ha ocurrido en la Unión Europea) e incluso a nuevos requerimientos de los usuarios y destinatarios finales de las mercancías. En este contexto se han expuesto ejemplos de "vendor control", "tiendas libres de impuestos a la llegada" e incluso tiendas "duty free" en el interior de las ciudades.
- A la luz de estos hechos se propone al Plenario la adopción de tres conclusiones:
 1. Los Directores Generales acuerdan en esta reunión que se deben emprender los esfuerzos necesarios para armonizar en todo lo posible el tratamiento de las Áreas Exentas en sus distintas modalidades.

A estos efectos, se procederá a realizar un análisis comparativo de los modelos existentes en los distintos países como herramienta para iniciar los trabajos.

 2. En el contexto de estos trabajos se deberían aprovechar los resultados de los procesos de integración en curso y de los grupos económicos existentes.
 3. Esta armonización debería basarse en dos grandes pilares:
 - La confianza entre la Administración aduanera y las empresas que se establecen en Zonas Francas o las que se autorizan depósitos aduaneros o depósitos francos.
 - La flexibilidad en los procedimientos que permitan profundizar aún más en la simplificación de los trámites, controles, documentación, etc. que exigen estas figuras a los operadores económicos e incluso a las propias Aduanas de control.

DOCUMENTOS EXTERNOS RECIBIDOS EN EL SERVICIO DE INFORMACIÓN DE LA UNIDAD DE TRANSPORTE

TRANSPORTE MARITIMO

Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM), Estudio de fletes para favorecer el comercio exterior de Centroamérica, abril, 1998, (98.032) (03949).

Instituto de Investigación en Economía y Dirección para el Desarrollo (IDIED), Universidad Austral, Rosario, Argentina, La eficiencia de la industria portuaria de Santa Fe, abril 1998, (98039) (4035).

OEA, XX Reunión del Comité Técnico Permanente de Puertos, Cali, Colombia, El nuevo entorno laboral del siglo XXI , diciembre, 1998, (98072) (4516).

Instituto de Investigación en Economía y Dirección para el Desarrollo (IDIED), Las regulaciones económicas: el caso de la hidrovía Paraná-Paraguay, noviembre, 1998, (98090) (04662).

Marges, Kees, Container handling automation and technology: containerization and automation: how to survive as dock workers (London Conference, 22-23 February 1999), (99005) (04535).

TRANSPORTE URBANO

Seminario Internacional realizado en Buenos Aires, 8-10 septiembre 1998, El desarrollo territorial, un desafío para el Siglo XXI , (98044) (4831).

Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción del Perú, Proyecto de transporte urbano para el área metropolitana de Lima y Callao: Asistencia técnica en actualización del modelo de transporte para Lima-Callao y estimación de la demanda del periférico vial norte, diciembre, 1997, (97067) (00224).

Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad de México, Definición de políticas para la administración de la demanda de viajes en la zona Metropolitana del valle de México, agosto, 1997, (97150) (4393).

Acevedo, Jorge, Evaluación de la restricción de tránsito vehicular por número de placa: programa Pico y Plata, mayo, 1998, (98081) (04561).

TRANSPORTE FERROVIARIO

Thomson, Ian, Early days on the Copiapó railway, enero, 1999, (99001) (04523).

Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF) y GTZ, Política ferroviaria en un mercado integrado y liberalizado (libro blanco), diciembre, 1997, (97114) (03770).

Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF) y GTZ, Estrategia para los ferrocarriles del Mercosur, noviembre 1997, (97158) (04517).

Fundación Museo Ferroviario Argentino, Preservación ferroviaria en Argentina, septiembre, 1997, (97057) (03079).

TRANSPORTE MULTIMODAL

Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones de Chile, Informe sobre desarrollo, deliberaciones y

propuestas formuladas en el Seminario Internacional de Transporte Terrestre: apertura e integración, 19 y 20 de marzo, 1998, (98008.001) (4121).

Dos ejemplos de desastres recientes: el fenómeno de El Niño y la actividad volcánica del Popocateptl, noviembre, 1998, (98003) (03700).

Reunión Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile, Plan de Acción: II Cumbre de las Américas, 18 y 19 abril, 1998, (98014) (03887).

Sinclair Roche and Temperley, Inter-modal transportation seminar: integrate or fail?, octubre, 1998, (98077) (04546).

CEPAL México, El terremoto de enero de 1999 en Colombia: impacto socioeconómico del desastre en la zona del Eje Cafetero, LC/MEX/R-697, (99009) (04681).

TRANSPORTE POR CARRETERA

Instituto Mexicano del Transporte, Algunos aspectos entre pavimentos flexibles y rígidos, abril, 1998, (98061) (04357).

Servicio Departamental de Caminos de Bolivia, Proyecto de emergencia vial; departamento de Santa Cruz, abril, 1998, (98069) (04379).

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Privatizaciones en Argentina: marcos regulatorios tarifarios y evolución de los precios relativos durante la convertibilidad, mayo, 1998, (98037) (00691).
